

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Collaboration des Pouvoirs en matière Financière

(Budget et Emprunts)

Étude comparée du système Continental

FRANCE — SERBIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le Mardi 14 MARS 1922, à 3 h. 1/2

par

BOGOSSAV LAZITCH

Président : **M. LARNAUDE**, *Doyen.*

Suffragants { **M. CHAVEGRIN**, *Professeur.*
 { **M. Fernand FAURE**, *Professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE UNIVERSITAIRE

HENRI D'ARTHEZ

3, Place de la Sorbonne, 3

1922

Collaboration des Pouvoirs en matière Financière

(Budget et Emprunts)

Étude comparée du système Continental

FRANCE — SERBIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le Mardi 14 MARS 1922, à 3 h. 1/2.

par

BOGOSSAV LAZITCH

Président : M. LARNAUDE, *Doyen.*

Suffragants { M. CHAVEGRIN, *Professeur.*
M. Fernand FAURE, *Professeur.*



PARIS

LIBRAIRIE UNIVERSITAIRE

HENRI D'ARTHEZ

3, Place de la Sorbonne, 3

1922

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

Introduction

Finances publiques et régimes politiques.

L'étude des questions financières publiques est inséparable du régime politique de l'époque envisagée. Ces deux questions sont intimement liées, non seulement en ce qui concerne la contribution des particuliers aux charges publiques, mais aussi en ce qui concerne la gestion elle-même des deniers publics, c'est-à-dire la technique financière proprement dite. Ici, comme en matière politique et en matière judiciaire, c'est le droit canonique qui a frayé la voie ¹. Levés d'autorité, tout d'abord, en vertu du droit seigneurial d'allégeance (dîme saladine), les impôts ont conservé le caractère de charges réelles exceptionnelles jusqu'aux approches de la Révolution de 1789. Pendant toute cette longue période d'histoire c'est l'idée de la domanialité qui a prévalu, tout au moins théoriquement. Les efforts des Etats Généraux, convoqués pour la première fois en 1307, sous Philippe le Bel, et plus tard ceux des Parlements ont constamment tendu à ne voir dans les impôts qu'une charge exceptionnelle (subsides), justifiée par les circonstances exceptionnelles elles aussi. Pareillement au clergé qui prétendait ne pouvoir être imposé d'office, le commun peuple émit, lui aussi, la prétention que les impôts ne devaient être ni établis, ni levés sans le consentement

(1) La dîme ecclésiastique, d'abord obligation morale, devient obligatoire au VIII^e siècle par la capitulaire de Pépin le Bref, et cela afin d'indemniser l'Eglise de la confiscation de ses biens à l'époque de Charles Martel.

des contribuables. Cette lutte des Etats généraux pour l'obtention du droit budgétaire a connu des succès momentanés grâce à la mauvaise posture du pouvoir royal pressé par le besoin d'argent. Seulement, lorsque le danger extérieur fut conjuré le pouvoir royal s'empressa de violer les droits octroyés, de sorte que les promesses du pouvoir exécutif ne restèrent pratiquement qu'à l'état de promesses. Au fur et à mesure que le pouvoir royal devient absolu l'action des Etats Généraux s'affaiblit, pour s'éteindre définitivement en 1614, date de leur dernière convocation. Après cette époque, la défense du droit budgétaire passa aux Parlements qui, grâce à la vénalité des charges et autres prérogatives qui s'y rattachaient, osèrent se dresser contre le pouvoir royal toujours grandissant, sans y réussir d'ailleurs. La monarchie absolue avec le concours de son appareil administratif et judiciaire, soutenue d'autre part par des légistes, se chargea du soin d'assurer la régularité et la permanence des revenus publics, tout en cherchant à introduire la généralisation du devoir fiscal. Elle n'y arriva pas complètement, l'opposition des ordres privilégiés étant encore suffisamment forte. Celle-ci ne fut brisée que par les événements qui ne tardèrent pas à se produire ; le terrain de l'imposition moderne fut préparé selon les théories des physiocrates qui établirent le principe de la réalité des impôts, c'est-à-dire l'établissement des impôts non pas en considération de la qualité personnelle du contribuable, mais uniquement suivant la nature et l'importance des biens qu'il possédait. Ce principe devait servir à atteindre un double but. D'une part, c'est l'économie nationale qui devient

ainsi la base des finances publiques, et, de l'autre, un moyen détourné de supprimer les privilèges et les immunités fiscaux qui existaient au profit de la noblesse et du clergé, d'établir, en un mot, la généralisation du devoir et de l'obligation des charges publiques. Sur cette théorie économique vient se greffer une théorie politique, celle de ROUSSEAU sur la souveraineté nationale, suivant laquelle la contribution aux charges publiques obtient une nouvelle signification très importante : les impôts deviennent en quelque sorte la rançon des services rendus par la société. Les deux théories, celle de ROUSSEAU et celle des physiocrates, trouvèrent beaucoup de partisans dans l'Assemblée nationale, mieux même, La Révolution fut faite en leur nom. Or, la première conquête de la Révolution fut l'égalité devant les charges publiques proclamée par le décret du 17 juin 1789. Œuvre de la bourgeoisie française, la Révolution de 89, malgré ses principes démocratiques s'arrêta à mi-chemin, en s'abstenant de proclamer les deux autres égalités plus importantes encore que la première, à savoir : l'égalité politique et l'égalité devant l'impôt du sang. Celle-ci a dû attendre jusqu'au 4 septembre 1870 ¹ pour acquérir son droit de cité, et le suffrage universel ne fut introduit qu'après les événements de juillet 1848.

Qu'il s'agisse de la matière imposable (impôts directs ou indirects), de la quotité de l'impôt, de sa durée ou de son mode de recouvrement, le régime fiscal a toujours porté l'« empreinte du temps », il a

(1) Le rachat du service militaire fut supprimé en 1872.

toujours été l'expression vivante du régime politique et social de la société et de l'époque envisagées. Sous le régime féodal, l'Eglise a fini par prendre corps d'un Etat autonome, en prétendant ne vouloir reconnaître ni au temporel, ni au spirituel au-dessus d'elle aucune autre autorité que le pouvoir pontifical. Et le clergé chercha à se prévaloir de ce statut politique, en prétextant divers alibis tantôt définitifs, tantôt dilatoires : l'autorisation pontificale ou leur propre consentement quant à la somme à payer et quant au mode de paiement. Sur ce chapitre, il ne paraissait pas disposé à suivre la recommandation de l'Ecriture Sainte. Son obstination à persister dans cette voie ne dura pas moins que le régime féodal lui-même. Il n'y réussit pas complètement parce que ses prétentions étaient incompatibles avec le système de « territorialité des lois » qui était à la base du régime politique d'alors. L'histoire de l'ancienne France est toute remplie de ces luttes avec le pouvoir spirituel, luttes qui trouvèrent leur couronnement dans ce qu'on appelle le « gallicanisme ». Mais si le clergé ne réussit qu'à moitié, il arriva quand même à payer autrement que les autres et toujours moins que les autres. Il dut son succès à sa situation sociale, parce qu'il était une force qu'on ne pouvait pas méconnaître. D'ailleurs, il fut favorisé par deux circonstances et non des moindres. De bonne heure encore on arriva à établir une distinction des charges publiques en charges réelles et en obligations personnelles. En ce qui concerne ces dernières il en était exempt en raison de sa qualité personnelle, mais quant aux premières il en était tenu sur les biens ecclésiastiques.

tiques, en vertu du principe de la territorialité des lois. Ici même le vieil adage : « la coutume est le tyran de la dime » ne serait nullement déplacé.

La seconde circonstance qui agit dans le même sens, fut — à m'exprimer administrativement — la pénétration de l'esprit et du corps nobiliers dans les bénéfices ecclésiastiques. Nombreux sont les bénéfices ecclésiastiques qui ont eu pour titulaires des membres de la haute noblesse française, et il va sans dire qu'ils ne manquaient pas d'influence auprès du pouvoir temporel. Ils s'acquittaient des charges publiques sous forme de dons gratuits, dont le montant et le mode de paiement ont été réglés la plupart du temps par des contrats passés avec le pouvoir temporel. Cette situation devait persister jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

En ce qui concerne le privilège fiscal de l'ordre nobilier, on peut dire qu'il a été de moindre étendue que celui du clergé tout au moins en principe. Les principales contributions directes de l'Ancien Régime furent la taille ¹, la capitation et les vingtièmes. La première remplaça la taille servile et la taille roturière dont elle conserva le caractère c'est-à-dire qu'elle fut personnelle dans ce sens que ni le clergé ni la noblesse ne la payèrent mais qu'elle pesa sur le commun peuple-seul. Il est encore à noter que cet impôt eut cette particularité qu'il fut à la fois un impôt réel et personnel. Sa personnalité consistait dans ce qu'il portait sur l'ensemble des revenus des contri-

(1) Minutieusement réglementée par l'ordonnance de 1355.

buables, en quoi il avait beaucoup de ressemblance avec l'impôt actuel.

Les deux autres contributions (la capitation et le vingtième) furent établies pour soutenir la guerre de Sept ans. Elles avaient un caractère provisoire, ne devant survivre ni l'une ni l'autre à la conclusion de la paix. Malgré cela, elles ne continuèrent pas moins à durer jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Dans l'esprit de l'auteur de cette ordonnance, les deux impôts devaient être généraux, frappant tous les Français, quel que soit l'ordre auquel ils appartenaient. Mais, grâce aux ménagements et aux faveurs dont elle jouissait, la noblesse trouva le moyen de payer fort peu, tandis que le clergé réglait en accordant des dons gratuits.

En un mot, le régime fiscal de l'Ancien Régime a été et est resté la personnalité destinée à protéger les ordres privilégiés, ce qui était du reste conforme à l'état politique d'alors.

Avec la Révolution nous avons l'égalité fiscale, mais cette égalité n'existait qu'en principe, et du principe à sa réalisation pratique il y avait un long chemin à parcourir. Le premier soin de la bourgeoisie victorieuse fut de frapper les « situations assises », les biens immobiliers des grands possesseurs terriens conformément à la doctrine physiocratique. Mais d'autre part, elle n'hésita pas à faire une part assez large (allant jusqu'à 35 %) aux impôts indirects qui devaient être supportés presque exclusivement par la petite bourgeoisie et par la classe ouvrière, les deux

classes qui consomment le plus. Cette proportion entre les impôts directs et les impôts indirects ne fut pas de longue durée. La possession du pouvoir permit à la classe bourgeoise de développer son activité et d'affermir sa situation économique. La liquidation des biens nationaux lui donna l'occasion d'acquérir à son tour de vastes propriétés immobilières, et une forte réaction contre les impôts directs ne tarda pas à se manifester de sa part ¹. Pour les raisons que l'on sait le Consulat fit de nouveaux emprunts aux institutions de l'Ancien Régime ; les commis des aides et de la ferme furent réintégrés dans leurs postes et les impôts indirects s'accrurent au dépens des impôts établis sur les éléments durables de la fortune de l'ensemble des contribuables. Sauf de légères modifications, cette proportion fut maintenue jusqu'au traité de Francfort. (1871), époque à laquelle le taux des impôts indirects fut considérablement renforcé pour atteindre la proportion de $\frac{4}{5}$ à $\frac{1}{5}$, ce qui faisait dire à LEROY-BEAULIEU : « Que c'était un exemple monstrueux de l'égoïsme des classes ». La politique protectionniste inaugurée en 1892 rendit cette situation vraiment intenable, de sorte qu'on fut obligé d'opérer à la fin du XIX^e siècle certains dégrèvements sur les impôts de consommation (sur les transports, boissons hygiéniques, sur le sucre). Depuis cette époque jusqu'à nos jours la politique fiscale inaugurée, surtout par le cabinet de WALDECK-ROUSSEAU, a été nettement démocratique, très favorable aux

(1) Si fougueux révolutionnaire qu'il fût, Danton était très friand d'arrondir ses terres, et il ne manqua jamais une occasion de le faire, ce qui lui valut les suspicions de ses adversaires.

petites fortunes et c'est cette politique qui trouva son couronnement dans la grande réforme fiscale opérée en pleine guerre. La nouvelle réforme fiscale, tout en rompant avec la tradition déjà séculaire (suppression des « quatre vielles » et du système indiciaire de l'évaluation des fortunes) fait un retour en arrière en établissant la personnalité des impôts. Dans ce système comme dans celui de l'Ancien Régime, on regarde moins la fortune du contribuable que sa condition sociale, pour établir sa part contributive. Mais la personnalité des impôts aujourd'hui est justement le contraire de celle qui existait autrefois, l'étiquette n'a pas changée, mais le contenu n'est plus le même. La seconde caractéristique des impôts nouveaux consiste dans ce que le fisc s'en remet à l'honnêteté, à la conscience du devoir fiscal du contribuable pour établir sa part contributive (tout en se réservant le droit d'y suppléer d'office, si le contribuable oublie de le faire lui-même). C'est une innovation vraiment téméraire du législateur français et qu'il est impossible de ne pas remarquer. Il a cru que le sentiment de la solidarité nationale et du devoir fiscal avaient assez profondément pénétré dans la conscience de tous les Français, pour que le système de la déclaration soit maintenu à titre principal. Enfin, comme troisième caractéristique essentielle du nouveau système (sans parler de l'assujettissement fiscal de certaines professions jusqu'ici exemptes), on peut remarquer l'établissement du taux progressif, comme moyen de nivellement social, ce qui me fait penser à l'opinion de WAGNER, suivant laquelle l'impôt n'est autre chose qu'un « phénomène histori-

que appelé à disparaître du jour où l'Etat deviendra le propriétaire collectif de tous les biens de la Nation... »¹.

Cet exposé rapide nous montre que la contribution des particuliers aux choses publiques a connu des fortunes diverses. Exceptionnelle aux temps où l'idée de la domanialité était dominante, elle tend à devenir permanente et générale sous la monarchie absolue par suite de l'accroissement des dépenses nécessitées par la fréquence des guerres menées en vue de la réalisation de l'unité nationale. Avec la Révolution, l'Etat obtient une nouvelle signification : il n'est plus la « chose du prince », il est le patrimoine commun de tous les nationaux, aux charges duquel ils doivent tous contribuer proportionnellement à leurs facultés, étant donné qu'ils bénéficient tous également des services qu'il est susceptible de leur rendre. A partir de cette époque l'obligation fiscale devient générale, mais la part contributive, la proportion entre les impôts directs et les impôts indirects, ont constamment trahi les préoccupations de la classe détentrice du pouvoir de rejeter le fardeau des impôts sur les autres classes. Vers la fin du XIX^e siècle une tendance nette vers la réalisation de l'égalité fiscale commence à se dégager chez les gouvernants. On procéda d'abord à un réajustage au moyen de palliatifs, pour aboutir

(1) Il est encore trop tôt pour qu'on puisse se prononcer sur les mérites de la réforme récente. Toutefois, on peut dire qu'il y a certaines classes qui paient trop et certaines autres pas assez (agriculteurs). Voir l'enquête sur « l'Impôt sur le Revenu » ouverte par le *Journal des Débats* et les excellents articles de M. Leclercq.

tout récemment à un système vraiment démocratique
— peut-être l'est-il trop — ménageant et encourageant
le travail, tout en cherchant à frapper les fortunes
dues à un pur hasard, ou à la misère des autres.

Technique Financière

1^o Plans financiers et budget.

Il s'est passé pour la technique financière ce qui s'est passé pour le droit budgétaire des représentants de la nation d'approuver la levée des impôts : elle a été en dépendance trop étroite du régime politique existant. A l'époque où l'idée de la domanialité prévalait, c'étaient des gens de la cour qui avaient le maniement des deniers publics, car aucune différence n'existait encore entre les dépenses publiques et celles de la Cour ¹. Il en était de même des recettes. Néanmoins, on se préoccupa encore de bonne heure d'organiser la comptabilité et le contrôle à exercer sur les comptables royaux, bien qu'on ne fut pas encore arrivé à l'idée d'établir un plan financier pour les finances royales. Ces premières mesures rudimentaires n'impliquaient aucune idée d'un programme financier fixé pour un temps déterminé, ni en ce qui concerne l'imposition, ni en ce qui concerne les dépenses. Elles étaient tout simplement destinées à garantir le pouvoir royal contre les malversations possibles des comptables. L'accroissement des dépenses publiques avait amené le pouvoir royal à recourir de plus en plus souvent à l'imposition des particuliers. Il va sans dire que la fréquence de ces impositions provoqua les réclamations des représentants des états qui, tout en ac-

(1) Les *camerlingues* (thésauriseurs), dans l'Etat franc sous les Mérovingiens. Le même état de choses régnait encore il y a très peu de temps au Monténégro.

cordant des subsides, émirent la prétention d'exercer leur influence sur les finances publiques en protestant contre cette politique d'expédients très préjudiciables à l'économie nationale. Sous la pression de ces réclamations, le pouvoir royal s'est vu obligé de faire des concessions, des promesses, d'établir un plan financier pour une période généralement longue, pour que les contribuables sachent à quoi s'en tenir. Les premiers plans financiers étaient faits sur le modèle des inventaires féodaux (Charlemagne, 812 ; Domesday Book, de Guillaume le Conquérant, 1086; Hubbühren, Autriche, 1200); c'étaient plutôt des livres des prestations que devaient fournir les contribuables. On s'en était servi plus tard pour établir les prévisions budgétaires, comme l'avait fait Philippe le Bel, en 1302 (Les Etats de Prévoyance), en convoquant les Etats Généraux.

Il est intéressant de noter que les premiers programmes financiers apparaissent d'abord dans les finances municipales et non dans les finances publiques proprement dites. Et cela pour deux raisons. Tout d'abord, parce que les villes réussirent à l'époque médiévale à obtenir une certaine autonomie administrative moyennant certaines prestations pécuniaires à fournir à l'autorité seigneuriale ou royale (affranchissement des villes), et, secondo, parce que c'est dans les villes que le passage de l'économie naturelle à l'économie monétaire s'opéra le plus promptement¹. Pour répartir la somme, à forfait, que la ville devait payer

(1) A ces deux raisons, on pourrait en ajouter une autre, à savoir si les aléas du commerce (déplacement de foires, guerres, envahissement), ou les fréquents déplacements des fortunes ont nécessité la révision des impositions et des plans financiers.

à l'autorité centrale, le conseil des échevins fut obligé de procéder à l'évaluation approximative des fortunes des particuliers, et la part contributive de chacun d'eux devait être inscrite sur les livres à ce destinés. Ces livres servaient non seulement à la détermination de ces parts contributives mais aussi à toutes les autres impositions intéressant les finances locales proprement dites. Il faut encore mentionner que c'est dans les finances municipales que la spécialisation du service financier s'opéra la première. Le trésorier municipal ne devait s'occuper que de la création des sources fiscales, leur perception et les paiements des dépenses. Il n'avait aucune autre attribution, ni administrative, ni judiciaire. La surveillance exercée sur les comptes municipaux a été trop étroite ; dans beaucoup de cas ils n'avaient pas le droit d'opérer de paiements importants sans l'assistance d'un délégué du pouvoir politique (municipal). Dans nombre de cas ce contrôle a été exercé par une commission particulière composée de membres du conseil municipal et d'un ou plusieurs délégués des habitants de la ville, ce qui était une façon d'assurer la publicité des finances locales. (Budget de Francfort-sur-Oder, 1516).

Ce n'est qu'au moment où le pouvoir royal commence à se développer au détriment du pouvoir seigneurial que le besoin d'un budget d'Etat s'est fait sentir. Le pouvoir central ne se contenta plus des excédents des finances locales, il voulut s'enquérir des causes des déficits et de l'augmentation de ces excédents. Ces recherches s'imposaient d'autant plus que l'accroisse-

ment des dépenses publiques avait rendu extrêmement insuffisants les revenus domaniaux du roi. Or, pour le savoir, il fallait nécessairement fixer une durée à la gestion financière, sans quoi on ne saurait ni établir les prévisions, ni faire des comparaisons, ni connaître les résultats. D'autre part, il fallait faire aussi une évaluation monétaire de tous les revenus quel qu'ils soient, tout au moins théoriquement dans les écritures il fallait remplacer l'économie naturelle, ne fût-elle que partielle, par l'économie monétaire. Etant donné ces deux conditions, la voie des prévisions budgétaires se trouve presque complètement frayée. C'est ainsi qu'au début du xv^e siècle, en France, on commence à établir ces prévisions budgétaires. Sous Charles VII (1422), on prescrit aux receveurs et aux trésoriers d'élaborer et de soumettre au pouvoir central des « aperçus » sur les revenus et les dépenses probables de l'année. François I^{er} prescrit l'établissement des Etats annuels de Finances du Roy. Suivant cette ordonnance, les généraux des finances devaient élaborer, chacun pour sa généralité, et les soumettre au « Trésorier de l'Epargne » deux états : *l'état au vrai* pour l'exercice (l'année) écoulé et *l'état des recettes et des dépenses* probables pour l'année à courir. Ces états particuliers permettaient au trésorier principal de faire un rapport au roi sur l'état des finances publiques et de prendre des mesures en conséquence. Néanmoins, ces tentatives d'établir un budget général furent vouées à l'échec, car l'administration locale (c'est-à-dire la décentralisation) se montra assez réfractaire, et ces budgets avaient plutôt un caractère de budgets particuliers concernant telle ou telle unité administra-

tive ou bien tel ou tel service. Les successeurs de François I^{er} ne montrèrent pas beaucoup de volonté pour persister dans cette voie.

Au début du xvii^e siècle, sous Henri IV, Sully s'efforça lui aussi d'établir un budget général des finances du roi moyennant les budgets particuliers et les budgets locaux. Il soumit au roi cinq états généraux, dont l'un contenait les revenus bruts, les frais de perception et les revenus nets, les autres concernant la situation de la Trésorerie et celle des grands services dépensiers (la guerre).

L'exemple de Sully ne fut pas suivi par ses successeurs cardinaux (Richelieu et Mazarin) et immédiatement après lui le désordre se réinstalle dans les finances publiques. Il a fallu attendre que Colbert prit la direction des affaires publiques, pour que nous voyons les prévisions budgétaires s'établir de nouveau. Pareillement à ce qu'avait fait Sully, il élaborait deux états budgétaires (« état au vrai » pour l'année écoulée et « état de prévoyance » pour l'année à courir). Mais il alla plus loin encore que Sully en dotant chaque service public d'un crédit limitatif qu'il était interdit de dépasser. Des mesures ont été prises pour que cet ordre fût observé. C'est ainsi que tous les mandats devaient être revêtus du visa du contrôleur des finances. En outre, chaque caisse publique recevrait une dotation globale au-dessus de laquelle elle ne pouvait opérer aucun paiement. Naturellement, ces mesures n'étaient pas destinées à survivre à leurs auteurs. De grands hommes d'Etat, tels que Turgot et Necker, malgré

tous leurs efforts, n'aboutirent pas à sauver les finances publiques, dont la situation ne fit que s'aggraver aux approches de la Révolution.

2^e Organisation administrative.

Pendant longtemps les dignitaires de la Cour étaient en même temps préposés à la gestion financière, ce n'est que sous le règne de saint Louis que les premiers pas dans l'organisation administrative des finances publiques furent faits. Sous son règne on procéda à une séparation des fonctions juridictionnelles d'avec les finances publiques, et pour plus de facilité d'administration on divisa le territoire de l'ancienne France en un certain nombre d'unités administratives, ayant chacune à sa tête un délégué du pouvoir central, connu sous le nom de « sénéchal ». Ces derniers avaient l'obligation de rendre trois fois par an une visite *ad limina* au pouvoir central, afin de rendre compte de leur gestion financière et de remettre l'excédent des recettes. Philippe le Bel tenta d'organiser un contrôle central des finances publiques en conférant des pouvoirs très larges à l'intendant général. Malheureusement, les guerres suivantes, surtout celles de Cent Ans, n'ont pas permis à ces organismes primaires de donner les résultats attendus, aussi l'anarchie et un désordre général n'ont pas cessé de régner dans les finances de l'ancienne France.

Au cours du xvi^e siècle des tentatives plus sérieuses ont été faites dans le but d'enrayer ce mauvais état de choses, surtout sous François I^{er}, Henri II, Henri

III et Charles IX. Ils s'inspiraient tous du principe de l'affectation des recettes à des dépenses déterminées, et les dépenses nécessitées par l'administration locale (17^e provinces) devaient être couvertes par les revenus locaux, et les excédents, s'il y en avait, étaient remis à l'administration centrale. C'est le principe de l'autonomie financière des provinces.

Les efforts de Sully, ni ceux de Richelieu ou ceux de Mazarin, n'étaient capables de mettre d'endiguer les dépenses effrénées, les gaspillages ou malversations de ceux qui avaient le maniement des deniers publics. Les mesures draconiennes auxquelles ils eurent recours étaient inefficaces et ne frappaient que les petits dont les méfaits étaient de moindre importance. C'est encore Sully qui eut le plus de succès grâce à sa dextérité et à son énergie dans la répression des écarts. Mais ce succès, il ne le dut qu'à lui-même et tout cet échafaudage financier s'écroula avec sa mort.

Il faut aussi mentionner les réformes de Colbert qui fut sous le règne de Louis XIV le contrôleur général des finances publiques. Conformément aux idées dominantes de son époque, il chercha à centraliser le plus possible la gestion financière en supprimant (les trésoriers de l'époque) la pluralité des caisses publiques à la place desquelles il établit un caissier général (Garde du Trésor) avec plusieurs caissiers-adjoints sous ses ordres. Mais comme d'autre part cette mesure n'était pas suffisante, car l'unité de caisse n'est pas possible pratiquement sans l'unité de comptabilité, il institua le « Grand Livre » dans lequel devaient être

consignés tous les contrats passés avec les fermiers généraux institués par les Etats Généraux de 1355 qui supprimèrent le rôle des députés dans la perception des impôts. Ces fermiers généraux, tous les mois, rendaient compte au contrôleur général des paiements effectués à la caisse principale, en produisant des quittances délivrées par cette même caisse. Le Garde du Trésor recevait ces paiements en vertu d'un état au début de chaque année.

Enfin, pour établir l'équilibre budgétaire et renforcer le crédit public, il eut l'idée de séparer les dépenses extraordinaires (affaires extraordinaires) des dépenses ordinaires, lesquelles devaient être couvertes par des revenus en conséquence. Mais aucune de ces mesures n'étaient destinées à se maintenir longtemps, et les dernières années du règne de Louis XIV connurent le vieux malaise général des finances publiques.

Cette fâcheuse situation persista pendant tout le règne de Louis XV. Sous Louis XVI nous avons quelques efforts très sincères faits par Necker (reddition des comptes, comptes généraux et suppression partielle des fermages des impôts) mais il échoua sur la question de publicité. En 1781, afin de gagner la confiance des souscripteurs pour un emprunt qu'on s'apprêtait à émettre, il publia le budget et le compte rendu des finances publiques, ce qui provoqua un conflit avec la cour et il fut obligé de démissionner.

Nous avons aussi à mentionner le règlement du 30 mars 1788, supprimant les comptes spéciaux pour la guerre, la marine.... et prescrivant, lui aussi, l'unité

de la caisse de l'Etat avec quatre autres caisses vassales.

Avec la Révolution, nous nous trouvons en présence d'expédients financiers et ce n'est que sous Napoléon I^{er}, qui organisa une administration uniforme, centralisée des finances publiques que l'ancien état de chose cessa. Seulement l'unité fiscale de la caisse fut rompue. (Domaine extraordinaire.)

Publicité

En ce qui concerne la publicité des finances de l'Etat, on peut dire qu'elle n'existait pas avant 1781, date à laquelle Necker publia pour la première fois le budget général de l'Etat et le compte rendu de la situation financière pour l'année écoulée ¹. Jusqu'à cette époque les finances publiques étaient considérées comme un secret d'Etat sur lequel on veillait avec jalousie. Cette idée était profondément enracinée dans les habitudes de l'ancienne aristocratie française, de sorte que la publication de Necker provoqua une forte opposition en haut lieu et amena ce dernier à donner sa démission. Comme partout ailleurs, c'est ici encore que la Révolution avait eu le dernier mot, tout au moins en ce qui concerne la proclamation du principe.

Spécialité

La spécialité budgétaire qui est corollaire du droit budgétaire des représentants de la nation a été longue à établir. Sauf les tentatives de Colbert qui établirent

(1) Rappelons la dépense qu'avait faite Richelieu de porter les plans financiers à la connaissance de tous, les finances étant le nerf de l'Etat devaient être cachées.

la spécialité par service, ce principe ne fut reconnu que beaucoup plus tard, en 1817, par la loi du 25 mars, organisant la spécialité par ministère. La monarchie absolue s'était passée du concours des Etats Généraux pour l'établissement des impôts, de sorte qu'il fut impossible aux représentants des ordres — qui ne furent convoqués qu'en 1789 c'est-à-dire après plus de 150 ans — d'exercer aucune influence sur la confection du budget de l'Etat. L'Assemblée Nationale ne souleva plus la question relative à son droit d'approuver la levée des impôts, droit qu'elle considéra comme acquis indiscutablement, mais se préoccupa plutôt de la façon dont on devait pourvoir aux besoins des services publics, c'est-à-dire qu'elle cherchait à influencer sur la confection des budgets. La constitution révolutionnaire, celle du Directoire surtout, consacrèrent le principe de l'annalité du vote des impôts, tout en introduisant quelques réformes relatives à la comptabilité et au contrôle. Seulement ces constitutions ne parvinrent pas à établir la spécialité budgétaire, ce qu'elles auraient peut être fait, si le progrès qu'elles réalisèrent dans cette matière n'avait pas été entravé par le régime qui s'établit bientôt avec la Constitution Consulaire (1800). Sous ce régime le budget se présente à nous pour la première fois comme une entité, un projet de loi ; seulement, suivant la même constitution, le corps législatif s'est trouvé presque tout à fait désarmé en face de lui. Il n'avait qu'un droit de veto et aucune possibilité de le modifier, par conséquent il ne pouvait que l'accepter tel quel, ou le refuser en bloc. Dès lors, le pouvoir exécutif était en mesure de faire des dotations aux ser-

vices en toute indépendance, de disposer des fonds à sa convenance. La Restauration essaya à son tour de pratiquer cette politique du césarisme budgétaire, mais sous la pression de l'opinion publique et du Parlement, elle fut obligée de céder, en instituant le vote des crédits par ministère. (25/III. 1817). Pour que cette mesure ne restât pas illusoire, on supprima l'année suivante le système des budgets nets et on limita à une année la durée des crédits votés, tout en adoptant un délai complémentaire pour leur liquidation (Ordonnance du 14 Septembre 1812). Au cours des années suivantes on poussa encore plus loin dans la voie des spécialisations, bien que la charte de 1814 ne parle que du droit des représentants de la nation d'approuver les impôts. Sous la Monarchie de Juillet le principe de spécialité des crédits ne subit aucune atteinte, mais bien au contraire : La loi du 20 janvier 1831 vint interdire les virements de chapitre, l'ordonnance du 31 Mai 1838 servit de base à la législation en vigueur. Le second Empire fut moins favorable à la spécialité budgétaire et il chercha à rétablir la pratique césarienne en se réservant presque toutes les libertés et en ce qui concerne l'emploi des crédits. L'œuvre de la III^e République a consisté à recueillir tous les résultats des législations antérieures, à les systématiser, à les codifier. L'année 1893 a vu se réaliser l'unité budgétaire par la suppression des budgets spéciaux (sur les ressources extraordinaires et sur les ressources spéciales).

Contrôle

L'institution du contrôle des finances publiques avait précédé l'établissement des plans financiers et des budgets. C'est ainsi qu'il est question pour la première fois de la Cour des Comptes (*Camera Comptarum*) en 1309, bien que sa mission ne pouvait être identique à celle de la Cour des Comptes d'aujourd'hui.

Sous la monarchie féodale, époque à laquelle le roi fut considéré comme propriétaire des deniers publics, ce contrôle eut un caractère purement administratif, il s'exerça pour ainsi dire au profit du roi. Comme les prévisions budgétaires faisaient défaut il n'avait pas pour mission, par conséquent, de dégager les résultats de l'exercice financier ni de permettre aucune comparaison pour l'établissement des prévisions budgétaires des années à venir. Ce n'était pas un contrôle du budget, mais plutôt un règlement de comptes. S'exerçant au jour le jour, il ne pouvait que contrôler la fidélité du comptable, c'est-à-dire s'enquérir des malversations possibles des deniers du roi, de la part des comptables ; mais il ne permettait pas au contribuable — ce qui aurait dû pourtant être sa principale mission — de suivre l'emploi des deniers qu'il avait mis à la disposition du roi.

En 1355, les Etats Généraux réussirent à s'emparer pour ainsi dire de l'administration des finances publiques, tout au moins en ce qui concerne la contribution des particuliers, si non en ce qui concerne les revenus domaniaux (les Elus des Ordres). Le Tribunal supé-

rieur qui statuait en matière financière était composé de 9 surintendants (3 par ordre) tous délégués des Etats Généraux. Ce tribunal — qui est l'origine de la Chambre des Aides, et plus tard, de la Cour des Aides — avait, dans le cadre de sa compétence des pouvoirs identiques à ceux que possédaient les Parlements, c'est-à-dire que ses décisions n'avaient pas d'effet suspensif. Seulement, il est à regretter que ce tribunal n'ait eu aucune compétence relativement à l'emploi des deniers publics, son rôle fut réduit exclusivement aux contestations qui pouvaient se produire à l'occasion de la perception des aides ; ce fut toujours le pouvoir central qui eut toute liberté dans l'emploi des revenus quels qu'ils fussent, domaniaux ou provenant des impôts.

Il est nécessaire aussi, afin de se rendre compte de l'évolution des idées en cette matière, de mentionner l'ordonnance de 1413 (un vrai code judiciaire et administratif) qui confère le maximum des pouvoirs à la Chambre des Comptes. Cette dernière eut ainsi le droit de contrôler tous les actes intéressant les finances publiques et d'ordonnancer tous les paiements à effectuer. C'est en cela qu'elle rappelle beaucoup les attributions qu'à aujourd'hui la Cour des Comptes italienne ¹.

C'est ainsi que le contrôle des finances publiques n'a jamais cessé d'exister, seulement le but poursuivi ainsi que les institutions qui en étaient chargées ont légèrement varié suivant les époques.

(1) VIOLLET : Histoire des institutions politiques et administratives de la France, tome II, p. 221.

C'est grâce à cette circonstance qu'une tradition de corps de cet organisme s'est formée au cours des siècles. C'est pour cette même raison qu'on peut s'expliquer que la Cour des Comptes actuelle soit si jalouse de ses prérogatives et n'hésite jamais à flétrir l'action des ordonnateurs contrevenants toutes les fois qu'elle se croit en droit de le faire.

Collaboration des pouvoirs
en matière financière

Système Continental

Le système continental est celui qui s'est créé et développé d'abord en France et qui, grâce à l'écho que trouva la Révolution française chez les jeunes peuples exerça une influence considérable sur le système financier européen. Ce système — dont les assises sont posées dans les textes révolutionnaires anciens — consiste dans l'assimilation complète des mesures financières aux autres mesures législatives proprement dites. Ici, comme en matière législative, l'initiative parlementaire reste intacte, c'est-à-dire que le Parlement a le droit de faire des propositions de recettes et de dépenses, ainsi que de modifier du tout au tout les projets gouvernementaux sur les mêmes matières. Les conséquences de cette pratique parlementaire ont été la rupture de l'équilibre budgétaire si difficilement établi par le pouvoir exécutif et l'insertion dans le budget général, soit des dispositions législatives n'ayant aucun caractère financier, soit des dispositions financières destinées à grever les budgets futurs (frais de justice en 1892, assistance médicale gratuite en 1898, enseignement des langues vivantes en 1908). L'inconvénient de cette pratique parlementaire a consisté, en outre, dans la confection défectueuse des lois insérées au dernier moment avant le vote du budget. Aussi se proposa-t-on en 1900 de corriger cette faute en insérant dans le règlement de la Chambre que cette disposition tendait à réglementer l'exercice de l'initiative parlementaire.

Cette réglementation a consisté dans la suppression totale du droit d'amendement du Parlement par un

certain nombre d'objets et dans sa limitation quant au temps.

L'art. 51 du règlement : « aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitement, soit à des créations de services, d'emplois dûs à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendements ou d'articles additionnels au budget ».

En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. Ces dispositions furent complétées par l'art. 105 de la loi de finances 1913 : « il ne peut être introduit dans la loi de finances que des dispositions visant directement les recettes et les dépenses à l'exclusion de toute autre question ». Ces prescriptions ont été observées jusqu'en 1920, date à laquelle l'ancienne pratique fut reprise par l'insertion dans le budget pour cet exercice de quelques dispositions visant la caisse d'épargnes.

Contrairement à ce qui s'est passé dans les grands pays occidentaux où la conquête des droits politiques a eu lieu sur le champ fiscal, en Serbie, le droit budgétaire du peuple a été la conséquence de la conquête de ses droits politiques. Et ce sont ces derniers qui ont été la préoccupation principale du pays. Pour cette raison aussi, dans la période qui va de 1815 (date à laquelle commença la lutte pour l'indépendance) à 1921 nous avons eu huit constitutions, tandis que le vrai contrôle financier des représentants de la nation ne fut organisé qu'en 1892. Le principe de ce contrôle fut proclamé par la Constitution de 1888 qui jeta les

bases de l'organisation de la Cour des Comptes. Et de ce fait, les lois financières furent mises sur le pied d'égalité avec les autres matières législatives. Mais bientôt, ce principe fut abandonné et les droits budgétaires du pouvoir législatif furent considérablement limités, comme nous allons le voir au cours de cette exposition.

Les textes fondamentaux en cette matière sont :

- a) La constitution de 1888 ;
 - b) La loi du 1^{er} mai 1892 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, complétée par :
 - c) La loi du 27 juillet 1893 ;
 - d) La loi du 11 juillet 1897 ;
 - e) La Constitution de 1903 ;
 - f) La loi du 6 mars 1910, codifiant les lois et règlements antérieurs, en y apportant en même temps quelques modifications ;
 - g) Le décret du 5 octobre 1918 sur l'unité fiscale de la caisse.
-

CHAPITRE I

Questions de principes dans la préparation des mesures financières.

Mesure financière et son contenu. — Rôles respectifs du Parlement et du pouvoir exécutif. — Le Budget. — Elaboration du budget. — Côtés techniques du budget. — Incidents budgétaires. — Crédits additionnels.

Mesure Financière et son Contenu

Par mesure financière *stricto sensu*, nous entendons toute mesure ayant pour but de procurer à l'Etat les ressources nécessaires aux paiements des dépenses publiques. Dans toute mesure financière nous avons à distinguer deux éléments : un élément politico-économique et un élément fiscal. Ces deux éléments ne sont presque jamais sur le pied d'égalité en ce qui concerne leur importance. Tantôt c'est le but purement fiscal qui a été la cause déterminante de la prise de la dite mesure, tantôt c'est une considération exclusivement politique qui avait prévalu, auquel cas la mesure fiscale n'apparaît que comme un moyen de réalisation du but politique. C'est ainsi que les démocraties modernes se plaisent constamment à voir dans les impôts actuels un moyen de nivellement social, d'établissement d'égalité des conditions sociales (impôts progressifs sur les successions). La réforme fiscale française en est un exemple par excellence. Seulement leur grande erreur consiste dans ce fait qu'elles oublient toujours que tous les impôts sauf, peut être ceux qui portent sur la matière stable, finissent par être rejetés en dernière analyse sur l'acheteur du fait de leur in-

corporation aux objets, aux denrées vendues. Des réformes radicales comme celles-ci opérées presque d'un seul coup peuvent provoquer des malaises économiques, la méfiance du contribuable vis-à-vis des pouvoirs publics et de l'hésitation dans les transactions ce qui aboutit en fin de compte à des évasions fiscales considérables, à un rendement proportionnellement très faible des recettes fiscales. C'est un fait général, aussi bien chez les vainqueurs que chez les vaincus. Et il n'est pas étonnant que certains auteurs aient pu soutenir qu'il valait mieux s'en tenir au système fiscal antérieur qui a fait ses preuves tout en majorant le taux des impôts existants dans la proportion de la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie.

D'ailleurs quelle que soit la mesure financière (impôts, budget), qu'elle se présente séparément ou qu'elle soit incorporée dans le budget général, elle constitue juridiquement une atteinte à la propriété privée et comme telle elle nécessite l'intervention du pouvoir législatif, sans parler du reste, des problèmes multiples politiques ou économiques qui l'accompagnent. C'est l'essence même du droit budgétaire des représentants de la nation ¹.

A vrai dire, l'emprunt n'a pas le même caractère juridique que l'impôt. Ce dernier a un caractère de contrainte juridique, il constitue la loi et au point de vue matériel et au point de vue formel. C'est une disposition générale, impersonnelle, comme toute loi, un acte condition qui reçoit son application automatiquement toutes les fois que la condition se réalise. Au

(1) Pour la même raison le chef d'Etat n'a pas le droit de faire des règlements établissant des charges fiscales ni pénalités

contraire l'emprunt est dépourvu de ce caractère de contrainte : est créancier qui le veut. Seulement, l'emprunt du côté de l'Etat, présente une anticipation des impôts futurs et c'est à ce titre seulement que le législateur doit intervenir. C'est à la fois une anticipation des impôts et un engagement sur le patrimoine de l'Etat, engagement qui peut s'étendre sur les patrimoines de tous les particuliers au cas où ce même engagement est pris surtout vis-à-vis de l'étranger. L'engagement de la Banque de France est aujourd'hui garanti par le patrimoine, par le crédit de tous les Français, et son crédit est celui de tous les Français.

**Quels doivent être les rôles du Parlement
du pouvoir exécutif en matière de mesure financière.**

Pour répondre à cette question, il faut être nettement fixé sur le but qu'on se propose d'atteindre par les dépenses des deniers publics. Toutes les recettes publiques sont prescrites et effectuées en vue des dépenses, c'est le principe de priorité des dépenses publiques. Or, ces dernières doivent être faites en vue du fonctionnement des services publics et rien que pour cela. C'est une considération capitale qui doit présider non seulement à la préparation, mais aussi à la fixation des mesures financières à prendre. Toute autre considération doit avoir un intérêt secondaire, sinon on serait forcément amené à modeler l'économie nationale d'après les finances publiques, au lieu de la prendre comme base de ces dernières. Exceptionnellement, surtout comme c'était le cas pendant la grande guerre et aujourd'hui encore, les finances publiques ont eu pour effet de modifier de fond en comble les conditions

de production, d'opérer par conséquent un déplacement des marchés économiques. Cette situation a eu de fâcheuses conséquences pour les finances publiques elles-mêmes : plus les charges publiques sont lourdes moins elles rendent. Le déficit fiscal actuel nous en est la preuve.

La gestion des services publics existants appartient exclusivement au gouvernement. C'est sa mission essentielle à côté de la direction à donner aux affaires publiques. La gestion de ces dernières suppose inévitablement les dépenses à faire. L'importance de ces dépenses dépend de l'étendue de l'activité de ces mêmes services. Comme gérant des services publics, le gouvernement est le mieux en état de connaître les besoins réels des services auxquels il faut pourvoir, et c'est pour cette raison qu'il doit seul avoir l'initiative des mesures financières, car « gouverner, c'est prévoir ». Puisque le gouvernement est responsable du fonctionnement des services publics il doit avoir une liberté très large dans la préparation et dans la fixation des mesures à prendre. D'ailleurs il n'y a pas que les services publics existants à l'entretien desquels il faut pourvoir, il peut y avoir de nouveaux services publics à instituer, soit parce que le champ de l'activité s'est élargi, soit parce que les services existants se sont montrés insuffisants. Le pouvoir législatif est étranger à l'administration et au fonctionnement des services publics, et comme tel il ne peut pas connaître les détails de leurs besoins. Son rôle doit se borner exclusivement à contrôler l'action gouvernementale et non pas à s'ingérer dans les affaires qui relèvent de la compétence du pouvoir exécutif. Qu'il me soit permis

de faire sur ce point un rapprochement avec le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire : sous prétexte de rendre l'administration indépendante du pouvoir judiciaire, on l'a rendu juge, puisque ce principe ne fonctionnait qu'unilatéralement dans la protection. De même, par méfiance à l'égard du pouvoir exécutif, les hommes de la Révolution ont déduit du principe que les représentants de la nation devaient approuver tous les impôts, la conclusion que toutes les questions financières relèvent de la compétence du Parlement. C'est ainsi que depuis la chute de l'Empire les pouvoirs de la commission budgétaire se sont considérablement accrus de manière à soustraire l'administration au Gouvernement et enlever la liberté de discussion à la Chambre en lui soumettant trop tardivement son rapport. En commettant cette confusion du droit d'approuver les impôts avec la proposition des mesures financières, la commission du budget tend de plus en plus à s'arroger le rôle que jouent les comités des dépenses dans le système américain. Voici d'ailleurs ce que nous en dit M. Charles DUMONT, le précédent rapporteur général du budget dans sa lettre de démission : « En conservant trop longtemps ses fonctions, le rapporteur tend presque fatalement à devenir, pour ainsi dire, le « mentor » du Ministre des Finances ; il est en quelque sorte un ministre extérieur auprès duquel interviennent, pour obtenir de nouveaux crédits, les parlementaires qui ne veulent pas s'adresser directement au Ministre des Finances même ». Aussi, un rapporteur général ne doit-il pas, de l'avis de

M. Charles DUMONT, rester plus de deux ans en fonctions.

En réalité, la commission du budget doit avoir pour mission de préparer les débats à la Chambre, d'éclairer certains points plus ou moins obscurs, de s'enquérir des intentions du gouvernement, et nullement de substituer un budget qui lui soit propre à celui du pouvoir exécutif, ni d'opérer des réformes dans les services administratifs par cette voie.

Certes, dans nombre de cas l'intervention de la commission du budget ou de la commission fiscale s'exerce dans le sens des économies. Elles sont enclines, aujourd'hui surtout, l'une et l'autre à réduire dans une mesure considérable les demandes de crédits du gouvernement, et le gouvernement en tenant compte du désir de la commission du budget, cherche à peu près toujours — pareillement à ce que font les services occupant les degrés inférieurs de la hiérarchie administrative — à faire une augmentation approximative des crédits qui lui sont nécessaires, ce qui aboutit en fin de compte à fausser la situation réelle du budget. Un autre procédé aussi aboutit au même résultat, à un écart considérable entre les recettes et les dépenses. Voici en quoi il consiste. Le gouvernement peut être animé d'intentions sincères, les demandes de crédits correspondre aux nécessités réelles des services administratifs. D'autre part, la commission du budget, par le souci de s'attirer la sympathie et les louanges de l'opinion publique, agite à grand fracas ses préoccupations de ménager les deniers publics et l'effort des contribuables, et cherche à réduire les crédits demandés par le gouvernement. En dernière

analyse, on constate toujours ce fait que, plus les crédits sont réduits, plus les dépassements sont considérables et les crédits additionnels fréquents.

2^e Pratique serbe.

Tout en proclamant le principe de la collaboration très étroite en matière financière entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif le législateur serbe a cru nécessaire d'apporter quelques correctifs à ce système en vue de parer aux inconvénients résultant de l'exercice de l'initiative parlementaire. Cette innovation est assez récente et a un caractère préventif plutôt qu'elle ne constitue une réaction contre les abus du passé. Car, en réalité, le Parlement serbe n'a jamais eu la prétention de s'ingérer dans les détails des plans financiers du gouvernement, ni de les modifier de fond en comble. Ceci est facile à expliquer par ce fait que la majorité parlementaire a toujours eu confiance dans le chef du gouvernement qui est en même temps son propre chef. Car, en réalité, toutes les fois qu'il s'agit de prendre une décision sur des questions d'une grande importance le gouvernement tient à consulter au préalable le comité du parti, de sorte que la chute du cabinet a, presque toujours, pour cause la divergence d'opinions entre le gouvernement et le comité du parti. De cette manière la discussion à la Chambre a toujours un caractère de critique platonique, puisque le gouvernement reste toujours maître de la décision à prendre. C'est en tenant compte de ce fait que l'on peut facilement s'expliquer la limitation des pouvoirs du législatif en matière financière, limitation que le législateur français aurait beaucoup de peine de se voir appliquer.

Ce qui favorisa le renforcement de l'autorité du pouvoir exécutif en face du Parlement c'est l'existence de deux grands partis politiques qui alternaient au pouvoir suivant les résultats des élections, de sorte que chaque gouvernement avait une majorité qui lui était propre et contre laquelle l'opposition parlementaire était pour ainsi dire désarmée. Enfin, le fait que le parti délègue au gouvernement ses membres les plus méritoires, non seulement au point de vue strictement politique, mais aussi en ce qui concerne leur initiation aux affaires publiques, a eu pour effet la création d'une forte discipline parlementaire, discipline qui va jusqu'au sacrifice de l'opinion personnelle. Il n'est pas rare qu'un membre de la majorité gouvernementale formule des objections contre la politique du gouvernement sur un objet quelconque, tout en déclarant qu'il votera pour le projet du gouvernement, parce que telle est l'exigence de la discipline parlementaire. Que si au contraire la nécessité du moment exige que le gouvernement soit formé par une coalition des partis parlementaires, dans ce cas-ci les partis intéressés doivent procéder au préalable à la fixation d'une ligne de conduite que le gouvernement de coalition doit suivre scrupuleusement. Que si d'aventure une nouvelle question surgit et sur laquelle l'accord préalable garde un silence complet les partis (ou plutôt leur comité) représentés au gouvernement doivent sur le champ choisir leurs délégués et les charger de négocier un compromis sur la politique à suivre. Il en est de même du choix des personnes qui doivent faire partie du gouvernement.

Eu égard au système électoral (la représentation

proportionnelle est en vigueur déjà depuis longtemps) cette pratique parlementaire ne saurait être abandonnée, mais bien au contraire, car, en réalité, c'est plutôt en considération du programme du gouvernement qu'en considération des personnes que les électeurs doivent se prononcer. Le sens et le goût politiques du peuple sont suffisants — voire même trop — développés pour qu'il puisse le cas échéant faire sacrifier des personnes. Quoique assez jeune, la démocratie serbe a déjà son histoire politique bien remplie et dont elle peut s'honorer.

Toutefois cette règle ne fut pas suivie rigoureusement au cours de la guerre ; le gouvernement de parti fit place à plusieurs reprises au gouvernement dans lequel presque tous les partis furent représentés. Mais cela n'était qu'une situation exceptionnelle.

Cet anglicanisme politique qui trouva sa pleine éclosion avec l'établissement du régime constitutionnel après les événements de 1903, avait permis au Royaume de Serbie de réaliser de nouveaux avantages tant en ce qui concerne la politique extérieure qu'en ce qui concerne les affaires intérieures du pays. La stabilité du gouvernement et l'unité de vues dans la direction des affaires publiques — les hommes peuvent changer mais le programme public reste le même — ont surtout rendu possible la réalisation d'un vaste programme militaire et l'assainissement de notre situation financière qui fut si triste à la fin du siècle passé ¹. Le long passage au ministère des Finances de feu

(1) A titre d'exemple je citerai ici le cas du président du conseil actuel M. Pachitch qu'on voit, sauf de courts intervalles, à la tête du pays pendant plus d'un quart de siècle. Il est devenu en quelque sorte le président du conseil inamovible.

PATCHOU lui a permis d'assurer l'ordre et la prospérité des finances publiques qui n'ont cessé de régner depuis 1904 jusqu'à la formation du nouvel Etat. Pour qu'on puisse s'en rendre compte, il me suffira de dire que les guerres balkaniques de 1912 et 1913 ont été faites sans que le pays ait eu à en souffrir au point de vue financier. Pour une grande partie les dépenses de guerre ont été couvertes par voie de la dette flottante (fonds de concours et bons du Trésor) qui fut plus tard amortie par un emprunt consolidé conclu à l'étranger en 1913. Cette création provisoire de la dette flottante n'eut pas pour conséquence la dévalorisation de la monnaie nationale sur le marché étranger (le dinar conserva, ou peu s'en faut, sa parité avec le franc français) ni sur le marché intérieur non plus.

Malheureusement avec la formation du nouvel Etat la situation parlementaire devint trouble. Aucun parti n'était capable de s'assurer ni la majorité ni le quorum, de sorte que « le travail avec le Parlement » fut rendu impossible, à cause de l'intransigeance de deux partis politiques qui se disputèrent le pouvoir. La conséquence fut qu'on assista à coup de force de part et d'autre et que le régime parlementaire fut remplacé par le régime des décrets-lois. Et c'est sous ce régime que de nombreuses réformes, et non des moindres, furent réalisées. — Les élections pour la Constituante ne donnèrent pas de meilleurs résultats. Elles aboutirent en effet à un éparpillement de partis politiques dont aucun n'était capable d'assurer le gouvernement du pays, situation tout à fait anormale pour notre vie parlementaire. D'où nous assistons à des crises ministérielles interminables, toujours latentes et

assez souvent ouvertes, à des concessions mesquines aux groupes de quelques députés « pour parfaire la somme »... en un mot une situation exceptionnelle qui sera certainement éclaircie par les prochaines élections.

Quoiqu'il en soit, le Parlement a sagement agi en acceptant la limitation de son pouvoir d'initiative en matière financière. Cette limitation est beaucoup plus considérable que celle que s'était imposé le Parlement français. En réalité l'initiative du Parlement français n'est limitée que d'une façon partielle : limitation quant au temps et limitation quant à certains objets déterminés, tandis que le législateur serbe s'interdit d'une façon générale toute proposition des dépenses. L'art. 20 de la loi du 6 mars 1910 dispose en effet : « Toute proposition des dépenses doit émaner du gouvernement. La Chambre approuve, réduit ou rejette les crédits demandés par le gouvernement ». Comme on le voit la loi n'interdit pas expressément à la Chambre d'augmenter les crédits demandés par le gouvernement, mais cette énumération des droits de la Chambre en matière budgétaire doit être interprétée d'une façon restrictive, comme c'est d'ailleurs le cas en d'autres matières juridiques.

Les art. 23 et 24 de la même loi viennent compléter cette interdiction encore plus explicitement, interdiction qui s'applique tant à la Chambre qu'au gouvernement.

L'art. 23 : « L'augmentation des traitements des fonctionnaires (nommés par décret) ne peut avoir lieu par voie budgétaire, mais en vertu de lois spéciales ».

L'art. 24 : « Il ne peut y avoir de création de nou-

veaux postes ni augmentation de traitements par voie du budget. Il n'est pas non plus permis d'opérer par cette voie de classification de grade hiérarchique ». — Ces dispositions sont en effet destinées à protéger le budget contre la surenchère électorale.

En outre, l'art. 31 édicte une disposition générale à l'égard de tous les créanciers budgétaires éventuels de l'Etat : « Le budget ne peut pas avoir pour effet de faire acquérir des droits, ni de les faire perdre ». Cette disposition vise en même temps l'interdiction de faire des réformes organiques par voie du budget, quelle que soit la nature des réformes.

La Nouvelle Constitution de Vidov-dan (28 juin 1921) s'exprime sur ce point d'une façon encore plus catégorique. L'art. 113, paragraphe 3 : « La Chambre ne peut pas élever les crédits proposés, mais elle peut les réduire ou les rejeter ».

Comme nous l'avons dit plus haut ces dispositions législatives sont venues consacrer ce que la pratique parlementaire avait déjà établi. Malgré tout cela on ne peut pas dire que le législateur serbe ait pris ces dispositions sans raison aucune, car il n'y a pas seulement le pouvoir législatif contre lequel il faut protéger le budget, il y a aussi le pouvoir exécutif qui pourrait être tenté de commettre les mêmes erreurs. Or, ces prescriptions sont doublement prohibitives. Destinées d'abord à limiter l'initiative parlementaire elles finissent par se retourner contre le gouvernement lui-même. A l'état actuel des textes il est donc impossible au gouvernement soit de créer de nouveaux postes publics — ce qui revient à dire de faire des réformes dans les services publics — soit d'augmenter les trai-

tement des fonctionnaires. Si le gouvernement a l'intention de réformer ses services publics ou d'augmenter le traitement des fonctionnaires, il doit le faire au moyen de lois spéciales et non pas par voie budgétaire. De cette manière la question des « adjonctions budgétaires » ne peut pas se poser, ce qui permettra à la Chambre de voter le budget à temps et au contribuable de voir clair dans la situation budgétaire.

L'avantage de ce système consiste encore dans ce fait que l'équilibre budgétaire qu'il est difficile aujourd'hui d'établir reste sauvegardé quelle que soit l'attitude de la Chambre à l'égard du projet du gouvernement. A quoi bon permettre aux membres du Parlement de demander l'augmentation ou l'inscription de nouveaux crédits, à condition d'indiquer les ressources nécessaires, pour y faire face, puisqu'il ne lui est pas possible de connaître exactement ni la disponibilité ni la possibilité de réalisation de ses ressources.

En ce qui concerne l'action des commissions parlementaires (commission de budget, commission de finances, commission des comptes) elle s'exerce dans le sens de propositions gouvernementales. Leur devoir consiste plutôt à expliquer les projets financiers qui leur sont soumis qu'à les modifier. Ceci tient au mode de leur composition. En réalité, comme partout ailleurs, bien que les droits de la minorité parlementaire ne soient pas entamés, elles expriment la proportion numérique des groupes représentés à la Chambre. Comme on l'a dit avec justesse, elles forment de petits parlements. Dès lors, il est naturel que leur action soit convergente avec celle du gouvernement. Nous savons

du reste que, par une fausse interprétation des droits budgétaires des représentants de la nation, l'élaboration du budget et de toutes les lois financières est confiée aux Etats-Unis, aux comités parlementaires, ce qui n'empêche pas ces derniers de rester en contact parfois très étroit avec le pouvoir exécutif. La raison en est que toutes les mesures financières contiennent en elles-mêmes, l'application d'un programme politique. C'est pour cette raison même que les rapports des dites commissions dépendent (quant à leur contenu) presque exclusivement de la majorité parlementaire. Si celle-ci est compacte, l'action de la commission parlementaire sera parfaitement conforme au programme gouvernemental.

Le Budget ⁽¹⁾

De toutes les mesures financières, la plus importante est le budget, un acte complexe servant à assurer l'ordre dans les finances publiques (en établissant l'équilibre entre les recettes et les dépenses), contenant un plan monétaire de satisfaction aux besoins des services publics centralisés. Il en est en outre la base du crédit public, surtout au cas où l'Etat a besoin de faire appel aux capitalistes étrangers. Son élaboration technique doit fournir en même temps une base très sûre du contrôle sur l'emploi des fonds accordés au pouvoir exécutif, et c'est pour cette raison que le régime démocratique a constamment tendu à établir la plus large spécialisation des crédits accordés. Cette spécialisation s'impose d'autant plus dans les pays démocratiques qu'elle sert non seulement au contrôle budgétaire comme un moyen d'investigation, mais bien plus comme un moyen de renseignements des chambres populaires sur le programme d'action du gouvernement. La spécialisation budgétaire est donc non seulement un point de départ au contrôle comptable, à nous exprimer ainsi, mais aussi un moyen très sûr de contrôle politique dans les pays à régime représentatif. Tout en disant ceci, nous n'entendons pas reconnaître par là aux Chambres le droit de bouleverser les plans financiers du gouvernement ni par le ministère de ses commissions budgétaires, ni par l'exercice du droit d'amendement de ses membres (peu importe que ce droit soit complètement libre ou réglementé). La spécialisa-

(1) La belle définition juridiquement détaillée nous est donnée dans le savant ouvrage notre professeur M. JÈZE : *Cours élémentaire de sciences de finances et de législation financière française*, édit. 1910, p. 37.

tion est une création politique des régimes littéraux et elle permet aux représentants de la nation de voir clair dans le programme du gouvernement ; — mais l'exercice de ce droit de regard (autrement dit du droit de contrôle) n'implique pas pour eux le droit de modifier le plan gouvernemental. Le « contrôle » ne signifie pas du tout « substitution », sinon, si l'on veut appeler les choses par leur nom, le pouvoir législatif se met forcément dans le cas des assemblées révolutionnaires s'attribuant la gestion des services administratifs. Or, ce n'est nullement le résultat voulu par le droit public français en vigueur. Ce droit de contrôle peut s'exercer avec beaucoup d'efficacité même (refus en bloc, entente préalable avec le gouvernement, vote de résolutions et invitations faites au personnel de se conformer à tel ou tel autre désir de la Chambre), comme c'est le cas en Angleterre sans que la prérogative gouvernementale soit entamée en quoi que ce soit.

a). **Le Budget au point de vue politico administratif.**

« Si le préfet doit veiller sur le fonctionnement impartial des services administratifs, il ne doit pas ne pas se préoccuper de l'opinion de son gouvernement ».

BRIAND ¹.

Qu'est-ce en réalité que le budget par son but ? Suivant le mot de GÖTTE « les chiffres nous renseignent sur la façon dont les peuples sont gouvernés ». Grosso modo, la lecture des chiffres budgétaires nous apprend tout d'abord que l'Etat dépense tout ce qu'il reçoit, et même plus qu'il ne reçoit, que ces dépenses

(1) Réponse du Président du Conseil à l'interpellation de Marc Sanguier, à la Chambre le 25 Octobre 1921.

sont affectées au fonctionnement d'un certain nombre de services publics, et enfin elle nous renseigne sur la part respective des dépenses faites par chacun de ces services. En ce qui concerne les recettes, nous y voyons que les recettes ordinaires tâchent bien d'atteindre la somme globale des dépenses à faire (ce qu'il faut, du reste, en bonne règle financière), que la proportion entre les impôts directs et les impôts indirects est de tant pour cent, quel est le système des impôts directs (personnels ou réels)... et enfin nous y voyons la place réservée aux ressources extraordinaires (à l'emprunt), et sa part correspondante dans le chapitre des dépenses. La comparaison de plusieurs exercices budgétaires, tant quant aux recettes qu'aux dépenses, nous permet d'établir l'orientation politique du gouvernement et du pays envisagés. Cette orientation est d'autant plus facile à reconstituer, si l'on peut dire ainsi, que les budgets nous permettent de voir tout de suite les réformes ou les suppressions à apporter dans les services publics. Il n'est pas jusqu'aux mœurs et habitudes d'un pays qui ne soient exprimés par les chiffres budgétaires ¹. En bonne politique financière, la règle de la priorité des dépenses sur les recettes doit être strictement observée, ce qui veut dire que les besoins réels des services administratifs doivent être l'unique guide des recettes à effectuer, sinon on risque de faire passer les considérations politiques avant tout souci d'ordre et de prospérité financiers. Ce luxe d'américanisme, chaque pays ne peut se le permettre, surtout à l'époque actuelle où dans beaucoup de pays

(1) Pour l'exercice écoulé le monopole français des tabacs a produit plus que les impôts directs.

les impôts se font attendre, ce qui oblige à faire appel aux ressources extraordinaires pour couvrir les dépenses courantes ¹.

Toutes les sommes, tous les crédits contenus dans le budget général sont destinés à pourvoir aux besoins de l'ensemble des services publics, à les faire fonctionner. Mais n'y a-t-il que cela qu'il faille voir dans les crédits alloués — oui et non. Oui, pour le budget donné, mais non, peut être par rapport au budget précédent. Il est rare que les mêmes chapitres budgétaires soient titulaires des mêmes sommes pour la durée de plusieurs exercices ; on constatera donc toujours soit une compression, soit une augmentation des sommes inscrites aux dits chapitres, soit la suppression complète de certains chapitres, ou bien encore l'inscription de nouveaux chapitres nécessaires à la création de nouveaux services. Peu importe, du reste, qu'il s'agisse des chapitres des dépenses ou bien de ceux des recettes. Tous ces changements (aussi bien que le maintien de l'état de choses précédent, qui est fort possible et veut dire tout simplement que le gouvernement en question n'entend apporter aucune modification aux services existants) tiennent à l'application d'un programme politique gouvernemental, dont le budget général n'est qu'une synthèse monétaire. Et le mot.... « faites-moi de la bonne politique pour que je vous fasse de bonnes finances », si vieux soit-il, restera toujours un excellent précepte financier. Seulement toute

(1) La prospérité financière des Etats-Unis lui a permis ce luxe ; poursuit les buts économiques (exécution de grands travaux publics, chiffre exagéré des pensions des vétérans. — La Commission des « voies et moyens », voit dans l'impôt un instrument du protectionnisme (tarifs prohibitifs sur les importations étrangères).

la question consiste à savoir quelle doit être la préoccupation dominante à savoir : la prospérité des finances publiques ou bien la politique générale du Gouvernement. Cette question ne saurait comporter une solution uniforme pour tous les budgets, ni pour toutes les époques, ni pour toutes les mentalités, pour cette simple raison que c'est une question essentiellement politique et comme telle tout à fait relative. D'ailleurs quel que soit le terrain politique sur lequel on se place, on doit toujours reconnaître que certaines économies peuvent être plus ruineuses parfois que n'importe quelles prodigalités, et la lutte pour le « dernier quart d'heure » n'a pas été vide de sens.

Il est donc tout à fait inutile de parler de la prédominance soit de l'une, soit de l'autre. La question budgétaire est inséparable de la politique générale du Gouvernement, celle-là n'est qu'une face de celle-ci. Le programme politique, quel qu'il soit, contient en effet deux parties : l'une réalisable presque immédiatement, et l'autre contenant les vœux destinés à être réalisés au moment « opportun », c'est-à-dire en tenant compte des « possibilités » de fait. Cette première partie du programme politique reçoit sa pleine expression budgétaire surtout lorsque le gouvernement que soutient ce programme est chargé lui-même de l'élaboration du budget (en réservant la seconde partie à l'avenir). Que si au contraire le gouvernement se trouve en présence d'un budget déjà élaboré et voté, dans ce cas il entreprendra la réalisation de son programme dans le cadre des crédits autorisés. Mais rien ne l'empêchera d'apporter certaines modifications au budget existant par l'obtention de nouveaux crédits.

Du reste, nous avons vu en maintes occasions des gouvernements qui se sont départis de leurs propres budgets en faisant voter des crédits additionnels ou extraordinaires. Il va sans dire que ces mesures postérieures sont de nature à gêner le contrôle, à bouleverser l'ordre financier peut être déjà établi, — ce qui n'empêche pas que dans beaucoup de cas ces mesures soient pleinement justifiées par les circonstances (comme par exemple l'exercice des prérogatives financières du pouvoir exécutif en temps de guerre). D'ailleurs, constitutionnellement parlant, on ne peut admettre que le gouvernement actuel soit lié par les dispositions du gouvernement précédent, ne furent-elles que d'ordre financier, et cela pour cette simple raison que le budget est une mesure essentiellement politique. Ici, toute la question consiste à savoir peser les avantages que procurera l'inauguration d'une nouvelle politique et les inconvénients que provoquera nécessairement le bouleversement de l'ordre déjà établi. (Juridiquement, il n'y a à cela aucun obstacle ; ce que le Parlement a fait il peut aussi le défaire). Mais l'exercice du contrôle parlementaire sur la politique du gouvernement ne signifie pas en même temps que le Parlement doit modifier la structure du budget. Le Parlement dispose d'une autre sanction pour amener le gouvernement à se conformer à ses vues, et il ne lui est nullement nécessaire de se servir du budget à cette fin.

b). Budget au point de vue économique.

En ce qui concerne les recettes budgétaires, on peut dire qu'elles sont de deux sortes : les recettes d'économie privée (revenus domaniaux, ou revenus prove-

nant d'exploitations étatiques), et les recettes d'économie publique c'est-à-dire les impôts. Quant aux premières, le budget n'en contient qu'une prévision et l'autorisation du Parlement n'a ici aucune signification juridique. En ce qui concerne les dernières, elles doivent être perçues en application des lois fiscales déjà existantes et incorporées dans le budget général. Pour ces dernières l'intervention du Parlement se traduit juridiquement par une autorisation d'appliquer les lois fiscales existantes. (Une innovation est toujours possible).

Le budget des recettes est donc alimenté pour sa plus grande partie par les recettes provenant des impôts. A peu de chose près toutes les lois fiscales sont des lois antérieures au budget, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées dans les budgets des exercices précédents. Elles sont le produit d'une lente évolution politique et comme telles sont appelées à régir le régime économique pendant une période très longue. En matière économique, elles constituent une sorte d'autorité de la chose jugée sur la foi de laquelle de nombreuses situations économiques se sont établies. C'est en comptant sur le maintien de ces lois que le moral actif de la population (les commerçants et les producteurs d'une façon générale) a établi le plan de leur action. C'est pour cette raison qu'il convient de les maintenir en vigueur aussi longtemps que le besoin réel d'une modification ne se fera pas sentir. Et on ne saurait trop répéter combien il est dangereux d'entreprendre des réformes fiscales à tout hasard, exclusivement pour le simple plaisir de satisfaire à son programme de parti préétabli, et qu'il est nécessaire

de laisser à la vie économique elle-même le soin de vous indiquer la voie des réformes dans laquelle nous devons nous engager. Je ne vois pas trop pourquoi procéder autrement en matière économique qu'en matière juridique. D'ailleurs le budget lui-même y trouverait son intérêt : « On ne va jamais mieux qu'avec les vieux souliers » a très justement remarqué le baron Louis. Les réformes fiscales opérées avec légèreté sont susceptibles d'apporter non seulement un trouble dans la vie économique en mettant les transactions commerciales ou autres dans une sorte d'expectative, mais elles ont aussi pour effet de troubler la conscience fiscale du contribuable, de favoriser les évasions fiscales et cela d'autant plus que les organes du contrôle mettent beaucoup de temps à se reconnaître dans les législations nouvelles. Ceci vaut non seulement pour les impôts directs, mais aussi pour les impôts indirects qui sont de nature à provoquer presque infailliblement la guerre des tarifs, et par conséquent de tarir la source même des impôts ¹. Nous reconnaissons volontiers qu'en cette matière, on ne peut pas formuler de critiques d'une façon assez libre sans se laisser influencer par les préférences politiques. Néanmoins, en se basant exclusivement sur des considérations d'ordre financier, en tenant compte uniquement du rendement des impôts, on peut dire que la stabilité des lois fiscales est la meilleure des garanties de la rentrée des impôts et, par conséquent, de l'équi-

(1) Rappelons seulement à titre d'exemple la lutte douanière entre la France et la Grande-Bretagne, sans parler des mesures anglaises qu'a pris l'Angleterre contre l'invasion des marchandises allemandes favorisée par la baisse du change du mark allemand.

libre budgétaire, parce que le contribuable finit au bout d'un certain temps par s'en accommoder, et payer sa part. (Naturellement, cette proposition est formulée d'une façon générale et ne se rapporte nullement à la récente réforme fiscale française, autrement on pourrait en conclure que je crois, que le mieux serait de revenir aux impôts de l'époque féodale). Le législateur français s'en était si bien rendu compte qu'il procéda à cette réforme en pleine guerre, au moment où l'attention publique fut occupée de questions beaucoup plus importantes.

Quant aux impôts tout nouveaux (sur le chiffre d'affaires, les bénéfices de guerre) ils doivent être établis au fur et à mesure de la création de la matière imposable due à des circonstances exceptionnelles. Ce sont des impositions temporaires appelées à disparaître aussitôt après la cessation de leur cause.

L'élaboration du Budget

Le budget général de l'Etat se compose, quant aux dépenses, de tous les budgets des dépenses (élaborés par et pour chaque ministère) centralisés par le Ministre des Finances auxquels il ajoute le budget des dépenses de son propre ministère. Leur ensemble forme le budget général des dépenses de l'Etat. En face de ce budget des dépenses le Ministre des Finances élabore le budget général des recettes (par application du principe de l'unité fiscale de la caisse publique) dont le montant doit être en principe égal à celui du budget des dépenses. Il faut remarquer ici que l'élaboration du budget général des dépenses ne relève pas de la compétence du Ministre des Finances. C'est un fait qui peut compromettre la réalisation de l'équilibre budgétaire surtout dans le cas où l'établissement des impôts nouveaux paraît inopportun. Dans les pays à régime démocratique tous les ministres, quel que soit leur département ministériel, sont placés au point de vue légal sur le pied d'égalité : aucun texte législatif n'a confié un droit de priorité au Ministre des Finances. Toute l'autorité qu'il puisse avoir dans le Conseil du cabinet, il ne le doit qu'à son ascendant personnel, à sa situation politique, plus ou moins stable, et il ne peut jamais s'appuyer sur aucun texte pour faire valoir ses vues personnelles. Or, il peut arriver, comme c'est le cas très fréquent — que chacun des ministres ait un programme personnel sur le fonctionnement des services placés sous ses ordres, en conformité duquel il établit son budget des dépenses. Ce qu'il y a de plus curieux encore c'est qu'on ne peut lui mar-

chander ce droit d'établir son budget à sa guise, étant donné qu'on ne peut demander d'agir sur le conseil d'autrui, tout en restant personnellement responsable de la marche de ses services. Pour arriver à modérer leurs demandes de crédits, le Ministre des Finances doit être un personnage politique très influent, servant pour ainsi dire de pilier au cabinet — comme c'est le cas en Angleterre, où le chancelier de l'Echiquier fut jusqu'à ces dernières années le leader du parti détenant le pouvoir — ou bien « féroce » dans la mesure du bon vouloir de ses collègues, à moins qu'il ne préfère s'en aller. Et pour ma part, je ne vois pas la possibilité de concilier le principe de la responsabilité ministérielle avec l'existence du pouvoir légal du Ministre des Finances de modifier les propositions des autres départements ministériels, à moins qu'un usage ne s'établisse suivant lequel le Ministre des Finances est en même temps président du Conseil, ou bien que la modification des crédits soit résolue au Conseil du Cabinet.

Ainsi donc le seul domaine où le Ministre des Finances jouisse d'une certaine liberté d'action, c'est celui du budget des dépenses de son propre département. Encore faut-il remarquer que cette liberté n'est que trop restreinte, étant donné l'intangibilité des dépenses constitutionnelles à l'égard desquelles le Parlement lui-même reste forcément désarmé, si l'Etat tient à ne pas manquer à sa parole.

Enfin quoi qu'il en soit, la totalisation des budgets des départements ministériels constitue le budget général des dépenses de l'Etat, et c'est d'après ce budget général des dépenses que le Ministre des Finances doit

établir le budget général des recettes. Pour y parvenir, la bonne règle financière veut qu'on fasse au préalable une distinction entre les dépenses de l'Etat, et cela uniquement suivant leur périodicité plus ou moins fréquente, à savoir en dépenses ordinaires et en dépenses extraordinaires. A vrai dire, aucune règle rigide n'existe suivant laquelle telle ou telle dépense devra être considérée comme extraordinaire, mais on peut dire qu'un accord tacite s'est établi tant dans la pratique courante que dans la doctrine, et qui veut que toutes les dépenses nécessitées par les travaux de grande envergure (la construction ou réfection des routes nationales, la construction de chemins de fer, le renouvellement de l'armement, etc...) soient couvertes par l'emprunt.

Le budget ainsi confectionné et après avoir obtenu l'approbation du Conseil des Ministres vient devant le Parlement c'est-à-dire doit faire la navette du Sénat à la Chambre des Députés. On a déjà vu quel était le rôle du Parlement en matière financière et spécialement en matière budgétaire. Notons seulement en passant que tout le monde est aujourd'hui d'accord pour reconnaître au Sénat, en matière budgétaire, les mêmes droits que ceux dont jouit la Chambre c'est-à-dire qu'il a le plein droit de modification des crédits budgétaires et cela non seulement en vue de les diminuer mais aussi de les augmenter. C'est une prérogative considérable à laquelle la haute Chambre avait tenu et qu'elle avait su se conquérir non sans beaucoup de persévérance. Il faut encore noter un avantage financier qui tient à la dualité des Chambres ou plutôt encore à l'existence de la Haute-Chambre. On a eu souvent

l'occasion de constater que la Chambre populaire était toujours portée à voter des dépenses à tort ou à travers (surtout l'augmentation des traitements, les dépenses d'intérêt électoral ; ce qui avait du reste été la cause déterminante de la restriction du droit d'amendements) tout en *n'acceptant pas de bon gré l'aggravation des charges fiscales*. Grâce au mode de recrutement des sénateurs, le Sénat jouit d'une situation plus indépendante des contingences électorales, ce qui lui permet de dire au pays des vérités moins flatteuses et de voter des dépenses moins agréables encore.

2^e Pratique Serbe.

Sur ce point, le législateur serbe n'est pas complètement resté fidèle au système français. Il a montré une tendance à se rapprocher de la pratique italienne en prescrivant dans le budget général l'insertion des crédits dits de réserve dont il a minutieusement réglé l'emploi. Cette mesure a pour but de dispenser le gouvernement de l'obligation de recourir à l'intervention du Parlement pour les crédits de minime importance, ou bien de lui permettre de faire des dépenses urgentes en cas d'intervalle de session parlementaire. Il faut d'ailleurs remarquer que l'existence de ces crédits de réserve ne met en jeu ni la durée de la session parlementaire ni la convocation de la Chambre. En réalité, ces crédits sont trop insuffisants pour que le gouvernement puisse être tenté de se passer du concours parlementaire, s'il le juge à propos. Nous exposerons ici brièvement l'économie de la loi en cette matière.

L'art. 9 de la loi du 6 mars 1910 consacre le sys-

tème de l'autonomie des départements ministériels dans l'élaboration de leur budget de dépenses respectif : « Chaque département ministériel doit élaborer son projet de budget de recettes et de dépenses d'après les projets budgétaires de ses services subalternes. Ces projets doivent, en outre, être accompagnés des explications nécessaires et conformes à toutes les prescriptions tant légales que comptables.....

.....Ainsi élaborés, tous les projets budgétaires doivent être envoyés au Ministère des Finances le 10 août au plus tard, lequel (Ministère des Finances) doit élaborer le budget général le 1^{er} octobre au plus tard ».

Le Ministre des Finances doit élaborer d'abord le budget des dépenses de son propre ministère, le budget général des recettes, la loi des finances et les budgets des services ne dépendant d'aucun ministère.

Pour établir leurs prévisions de recettes, les services intéressés, ainsi que le Ministre des Finances doivent tenir compte des résultats obtenus dans les trois derniers exercices budgétaires (règle de la pénultième année). Il peut y avoir des dérogations à cette règle pour certaines espèces de recettes qui s'accroissent ou diminuent d'une façon constante. Dans les cas où ces dérogations ont lieu, l'administration est obligée d'en expliquer les causes. (Art. 10) Il en est de même en ce qui concerne les augmentations de dépenses. Celles-ci ne peuvent avoir lieu qu'en vertu de lois spéciales, ou à cause d'un besoin réel suffisamment justifié par les données du compte définitif de l'exercice expiré et reproduites dans l'exposé des motifs de chaque ministre intéressé.

L'art. 12 prescrit l'obligation pour le Ministre des

Finances d'établir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. — La priorité des dépenses sur les recettes est consacrée par l'art. 18 de la même loi. — Mais cette obligation n'est pas d'une rigueur absolue. En réalité, la loi prévoit la possibilité d'un déficit budgétaire. Au cas où ce dernier se produit pour une raison ou pour une autre, son chiffre exact doit être énoncé dans le budget général, et la loi des finances doit aviser aux moyens de le couvrir. La couverture de ce déficit peut avoir lieu soit par la création d'impôts nouveaux, si le déficit est réel, soit par les bons du Trésor, si le déficit n'est que provisoire. Heureusement depuis 1904, il n'y a pas eu de déficit budgétaire, au contraire des excédents considérables ont été réalisés.

Il faut remarquer à ce propos que le régime parlementaire eut pour effet de désarmer le Ministres des Finances à l'égard de ses collègues en ce qui concerne la confection de leurs budgets respectifs. Pareillement à ce qui se passe en France, le Ministre des Finances n'a aucun moyen légal de contraindre ses collègues à se conformer à son avis. Cette question dépend donc exclusivement de l'ascendant personnel qu'il peut avoir au Conseil des Ministres. Quant à la classification des recettes et des dépenses le législateur serbe a suivi fidèlement la pratique de la Troisième République réinstaurée en 1878. En effet, l'art. 16 de la même loi dispose que : « Les recettes et les dépenses publiques peuvent être de deux sortes, ordinaires et extraordinaires ». Dans ses paragraphes suivants, le même article donne, en outre, les définitions très détaillées des deux catégories de recettes et de dépenses.

En vue d'assurer l'observation de cette prescription et d'éviter toute confusion, l'art. 17 ordonne que les livres de comptabilité soient établis conformément à cette classification. Il interdit en même temps le paiement des dépenses ordinaires sur les revenus extraordinaires et inversement. Voici d'ailleurs comment se présente le tableau du budget général d'après les prescriptions sus-mentionnées.

MINISTÈRE					
DÉPENSES			RECETTES		
ordinaires	extraordinaires	total	ordinaires	extraordinaires	total

Malgré les avantages qu'elle présente au point de vue de la comparaison et des prévisions budgétaires, cette classification peut, dans beaucoup de cas, créer des confusions et empêcher de voir bien clair dans les finances publiques. Quant à l'interdiction de faire des dépenses ordinaires sur les revenus extraordinaires, ou inversement, cette prescription restera lettre morte tant qu'on n'aura pas organisé le contrôle sur les engagements des dépenses, contrôle qui sera confié à un organe indépendant du pouvoir exécutif.

L'art. 21 vient compléter les dispositions précédentes sur les dépenses extraordinaires : « Les crédits destinés à couvrir les dépenses d'investiture ne peuvent être insérés dans le budget général qu'après la confection détaillée de plans techniques concernant les tra-

vaux en question et la fixation du prix de leur exécution.

Quant aux travaux publics dont l'exécution ne pourra se faire qu'en plusieurs années, le paiement des crédits à eux destinés doit être échelonné sur autant d'exercices budgétaires et le budget annuel ne comportera que la somme qui devra être payée au cours de la même année. Toutefois, à côté de la somme annuelle, on inscrira pour mémoire le total du ou des crédits accordés pour cette sorte de travaux ».

L'art. 22 : « Les crédits de fonds secrets ne peuvent être insérés que dans le budget du Ministère des Affaires Etrangères, dans celui de l'Intérieur et dans le budget du Ministère de la guerre. L'emploi de tous ces crédits doit être fait sous le contrôle du Président du Conseil et la Cour des Comptes n'a pas à en connaître ».

Enfin l'art. 26 prend des mesures contre les interventions de l'exercice, sous quelque forme qu'elles puissent se commettre, en édictant « que les excédents de recettes des exercices précédents, les crédits antérieurement accordés et non utilisés, les produits des emprunts consolidés et les excédents des centimes additionnels institués en vue de l'équilibre budgétaire, ne peuvent être considérés comme des recettes ordinaires du budget annuel ». Ces prescriptions sont en réalité la conséquence du caractère juridique de l'exercice.

Outre les crédits ordinaires et extraordinaires que nous venons de voir tout à l'heure, le législateur serbe prévoit une troisième catégorie de crédits, dits crédits de réserve, et dont l'emploi est soumis à une procé-

dure spéciale. Ces crédits sont destinés à couvrir (art. 26) :

1° Les dépenses imprévues de minime importance.

2° Les petites dépenses non mentionnées dans les paragraphes budgétaires.

3° Les petites dépenses extraordinaires.

et chacun de ces trois crédits de réserve, la loi consacre un article spécial où elle précise la nature des dépenses qui peuvent être couvertes par ces crédits.

Art. 27 : « Le crédit pour les dépenses imprévues pourra servir à l'augmentation éventuelle de crédits déjà accordés pour les dépenses de matériel. Il pourra aussi servir à l'augmentation des dépenses du personnel, mais seulement dans la mesure où cette augmentation est la conséquence des dépenses de matériel. En aucun cas, ce crédit ne pourra servir à l'augmentation de traitement des fonctionnaires nommés par décret.

« Le montant de ce crédit ne pourra jamais dépasser 1 % de la somme totale des dépenses de matériel prévues par le budget.

« Le Ministre des Finances pourra seul autoriser l'emploi de ce crédit jusqu'à concurrence de 1.000 dinars. Au-dessus de cette somme, l'intervention du Conseil des Ministres est nécessaire. Ce dernier rendra sa décision sur les conclusions du Ministre des Finances.

« Toute imputation des dépenses sur ce crédit devra immédiatement être communiquée à la Cour des Comptes.

L'art. 28 réglemente l'emploi du second crédit de réserve (petites dépenses non mentionnées dans paragraphes budgétaires). Le montant de ce crédit ne pourra pas dépasser 50.000 dinars. Ce crédit doit ser-

vir exclusivement au paiement des traitements destinés aux retraités qui n'ont pas encore quitté leur poste faute d'avoir remis le service à leurs successeurs. La procédure d'emploi de ce crédit est absolument la même que dans le cas précédent.

Enfin, le troisième crédit de réserve est destiné à couvrir les dépenses tant du personnel que du matériel (sauf les traitements des fonctionnaires) à condition que ces dépenses n'aient pu être prévues à l'occasion de la préparation du budget. Toutefois, ce crédit pourra servir aussi au versement à la famille du traitement du fonctionnaire pour le mois qui suit le décès (art. 29). Le montant de ces crédits ne pourra être inférieur au chiffre de 30.000 dinars, ni la dépense effectuée en une seule fois, supérieure à 30.000 dinars. Toutes les dépenses qui doivent être faites sur ce crédit, seront au préalable approuvées par le Conseil des Ministres et le Conseil d'Etat (art. 144 de la Constitution). En outre, la Cour des Comptes en sera immédiatement avisée.

La faible importance de ces crédits et la procédure compliquée de leur emploi nous prouvent suffisamment que ces crédits ne sont pas destinés à permettre au gouvernement de se passer du contrôle politique du Parlement. Notons toutefois que ces crédits sont actuellement considérablement augmentés, eu égard à l'augmentation générale des dépenses publiques.

Une fois que le budget général a été établi, le Ministre des Finances doit le soumettre d'abord à l'approbation du Conseil des Ministres et puis à la signature du roi. Ainsi pourvu des signatures nécessaires, le budget est déposé sur le bureau de la Chambre

aussitôt après l'ouverture de la session parlementaire du mois d'octobre (art. 173 de la Constitution). En même temps le Ministre des Finances doit soumettre à l'examen de la Chambre le Compte général des Finances et le Compte définitif de l'exercice expiré, vérifiés l'un et l'autre par la Cour des Comptes (art. 13, 26 III-10). Ce dépôt des comptes de l'exercice expiré a pour but de permettre à la Chambre de se prononcer en pleine connaissance de cause sur le projet budgétaire qui lui est soumis : « Le passé vient éclairer l'avenir ». C'est en vue de ce but que l'art. 19 de cette loi, ordonne aux ordonnateurs primaires « d'inscrire à titre de comparaison en regard de tous les chiffres proposés, les chiffres budgétaires de l'exercice en cours, ainsi que ceux qui ont été prévus et réalisés dans le budget pour l'exercice écoulé. Toutes les différences que cette comparaison fera ressortir seront expliquées chacune séparément ».

Cette prescription a été fidèlement observée jusqu'en 1912 (y compris ce dernier exercice). Depuis cette époque, à cause des guerres successives, il n'y a pas eu de vrais comptes définitifs.

D'après les art. 3 et 30 la Chambre jouit d'un droit absolu de modification du projet budgétaire qui lui est soumis (excepté l'augmentation des dépenses, comme nous l'avons dit un peu plus haut). C'est à elle qu'il appartient légalement de fixer définitivement le montant ainsi que la division des budgets ministériels « en partie et en position ». Pratiquement, le projet gouvernemental reste inchangé ou à peu près.

Après que le budget a été voté, son texte définitif doit être signé par le Président de la Chambre et par

le rapporteur général de la commission du budget, et sanctionné par la signature du roi. Ce budget doit, en outre, être rédigé en trois exemplaires (originaux) dont l'un est remis à la Chambre, l'autre au Ministre des Finances et le troisième à la Cour des Comptes (art. 32). Toutes ces prescriptions sont du reste valables pour les douzièmes provisoires c'est-à-dire pour la tacite reconduction de l'exercice expiré.

I

Côté technique du Budget.

La première condition d'une bonne élaboration, c'est la clarté budgétaire, laquelle ne peut être obtenue qu'en renonçant au *budget net*. L'établissement de ce dernier point présente beaucoup trop d'inconvénients, sans offrir en retour le moindre avantage. Tout d'abord, il nécessite un certain nombre d'opérations destinées à établir le montant des frais de perception, ce qui rend très difficile tout contrôle budgétaire, aussi bien que toute comparaison entre les recettes et les dépenses, et empêche de dégager le rendement du service dont le budget est envisagé. C'est pour cette raison que la Restauration avait abandonné le système des budgets nets, pour passer à l'élaboration du budget brut, le seul qui permette d'y voir clair et de se rendre compte des résultats du fonctionnement des services.

La seconde condition, c'est la limitation de la durée des crédits. C'est le principe de l'annalité budgétaire, c'est-à-dire que l'exercice budgétaire (dont la durée est d'une année) ne peut comporter de crédits

destinés à être employés pendant plusieurs années. C'est un principe qui poursuit un double but : celui de fixer, d'une part, le programme d'action des services publics pour un temps relativement très court, et, de l'autre de permettre de connaître les résultats de la gestion financière en comparaison desquels on pourra établir les prévisions budgétaires pour l'exercice suivant. Cet espace de temps est très propice, parce qu'il permet de déterminer avec assez de précision les besoins réels des services publics et que sa prompte expiration facilite tous les réajustages nécessaires pour le budget de l'année à venir. Ce principe comporte comme conséquence l'annulation des crédits votés et non employés pendant la durée de l'exercice, et cela, bien entendu, après l'expiration de la période budgétaire destinée à la liquidation matérielle des opérations budgétaires déjà effectuées juridiquement. L'annulation des crédits a pour but d'empêcher le virement des exercices, sans quoi le principe de l'annalité ne serait qu'un vain mot.

Seulement, notons à ce propos, que ce principe a pour effet de beaucoup gêner l'activité des services publics industrialisés et dont le fonctionnement ne s'accommode nullement des méthodes administratives qui ont été la plupart du temps déficitaires. Les exploitations commerciales ou industrielles étatisées, comme toutes les exploitations privées supposent l'établissement d'un plan d'action (et d'un plan financier en conformité) pour une période beaucoup plus longue qu'une année, à côté de la stabilité de la direction de l'entreprise. Aucune de ces deux conditions n'a pu être réalisée dans les exploitations de l'Etat. Et je crois,

pour ma part, que le principe de l'annalité des crédits n'est pas un obstacle insurmontable ; la vraie difficulté consiste dans l'instabilité de la direction compétente qui suit le sort de son chef politique et dans l'absence de l'esprit de suite dans la question des services publics. C'est une plaie de tous les régimes politiques si éloquemment relevée par M. BRIAND : aucun successeur politique ne veut rien connaître du travail de son prédécesseur, ni ce dernier ne tient non plus à le mettre au courant de ce qu'il a fait. C'est de la politique à bâton rompu, non seulement dans les affaires politiques proprement dites, mais aussi dans la gestion des services administratifs ainsi que dans la gestion des services publics industrialisés. Le propre des régimes démocratiques c'est, d'une part, l'irresponsabilité du chef politique, qui « couvre » son subordonné technique, et de l'autre son immixtion dans les affaires exigeant au plus haut point la compétence technique. Au lieu de contrôler et de donner la direction aux affaires de son ressort, le chef politique tient à agir personnellement. Avec l'institution de la direction compétente, stable et responsable à côté et au-dessus de la direction politique, dont le rôle ne doit être que de contrôler, on pourrait établir le fonctionnement des services industrialisés sur les mêmes principes que ceux qui régissent l'industrie privée. Dans ce cas on pourrait établir un plan d'action à long terme tout en observant le principe de l'annalité budgétaire c'est-à-dire en échelonnant les sacrifices matériels sur une période de plusieurs années. On obtiendrait ces résultats en adjoignant ce plan d'action à chaque exercice budgétaire et ainsi de suite jusqu'à son exécution complète.

Le troisième principe, c'est la spécialisation budgétaire. Nous avons dit précédemment quel était son rôle, et comment le vote du budget en bloc était le propre du césarisme financier. Mais ce principe n'a pas seulement pour but de servir de corollaire au droit budgétaire des représentants de la nation c'est-à-dire de garantir l'affectation des crédits à des buts déterminés, mais aussi de garantir le bon ordre dans la gestion des deniers publics, par conséquent, d'en faciliter le contrôle, tant comptable que politique. On peut se demander maintenant si ce principe est susceptible de réaliser tous les avantages qu'on en paraît attendre ; s'il n'y a pas par hasard des inconvénients qui peuvent être dûs à son application. Disons tout de suite que malgré l'ouverture de crédits supplémentaires qui peuvent avoir lieu, ce principe est susceptible de donner pleine satisfaction à toutes les exigences d'une bonne gestion financière. Il faut reconnaître que l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, a pour effet d'obscurcir dans une certaine mesure la clarté budgétaire, et, partant, le contrôle de son exécution. Aussi, pour remédier à cet inconvénient, le législateur français a-t-il pensé qu'il fallait laisser à l'ordonnateur primaire une certaine liberté de mouvements dans le cadre des crédits accordés, en lui autorisant le virement des chapitres. Malgré cette mesure de précaution, les crédits extraordinaires et supplémentaires, en France, sont devenus de style à cause de l'initiative parlementaire d'où sont résultés les retards dans la confection des règlements budgétaires.

C'est en conformité de la spécialisation budgétaire

que la comptabilité des services publics doit être établie et son contrôle exercé. Naturellement le budget général ne donne pas de renseignements complets sur la spécialisation de chaque service public envisagé séparément. Ce sont des questions de détail qui ne regardent que le chef administratif et non pas le Parlement.

Remarquons tout de suite que le terme « spécialisation » a la même signification qu'il s'agisse d'un service purement administratif ou d'un service à caractère industriel ou commercial. C'est un défaut qu'il faut signaler ici : A vrai dire, la faute n'en est pas à la spécialisation. Il y a le péché originel, c'est qu'on a établi une identification complète entre les deux genres de services : les services industrialisés aussi bien que les services administratifs gérés administrativement. De cette manière la comptabilité des industries de l'Etat ne peut guère nous donner aucun renseignement sur le marché des affaires, elle ne peut nous fournir que la nomenclature des articles de dépenses. Aussi la vérification de cette comptabilité ne peut-elle servir qu'à nous montrer si la spécialisation des crédits a été observée avec loyauté ou non, et rien de plus. J'entrevois tout de suite l'objection susceptible d'être soulevée par cette manière de voir. On pourra dire que la main mise de l'Etat sur certaines activités industrielles a été faite non seulement et uniquement en vue des intérêts fiscaux du Trésor public, mais aussi pour d'autres raisons. En faisant abstraction des opinions politiques sur les fonctions de l'Etat, on peut affirmer que l'Etat intervient dans le domaine économique soit pour empêcher l'institution des mo-

monopoles privés, soit pour servir d'exemple (porcelaines de Sèvres, tapisseries des Gobelins) soit encore pour suppléer à l'initiative privée ou à l'insuffisance des capitaux, et il est possible et même excusable que, dans ce cas, il produise à perte. Mais ces considérations ne doivent pas empêcher l'Etat d'employer les méthodes industrielles ou commerciales appropriées aux différents genres d'entreprises, de quel côté qu'on aborde le problème des exploitations étatiques on arrive toujours à la question de leur rendement. Ceci vaut à plus forte raison pour les entreprises qui ont été étatisées uniquement dans l'intérêt fiscal du Trésor. Si ces dernières ne donnaient pas le rendement qu'on était en droit d'en attendre, on ne saurait comprendre le maintien de leur monopole, et cela d'autant moins que l'Etat a la faculté de récupérer la même somme d'argent sous forme d'impôts⁽¹⁾ en les cédant aux particuliers. La même objection s'applique aux entreprises que l'Etat exploite non pas tant dans le but fiscal que dans un but économique ou moral. Il s'agit, en effet, de savoir si la réalisation de ce but ne serait pas obtenue dans de meilleures conditions par l'exercice de l'initiative privée. D'ailleurs la cession d'une activité étatique, à l'initiative privée, ne signifie pas en même temps l'aliénation pour l'Etat de son droit de surveillance.

Le quatrième principe c'est l'*universalité budgétaire*, ce qui revient à dire que toutes les recettes et toutes les dépenses forment un tout. Ce principe est

(1) Aujourd'hui même, les Ministres des Finances Français persistent à calculer les recettes des monopoles sans vouloir en défalquer les frais d'amortissement.

la conséquence et le corollaire de la règle qui interdit l'élaboration des budgets nets. Historiquement parlant, le principe de l'universalité budgétaire constitue une réaction contre l'autonomie budgétaire de certains services créés par l'affectation de certains revenus publics à leur entretien. Mais, malgré l'interdiction de l'affectation des revenus à certaines dépenses déterminées, on n'est pas encore parvenu à faire disparaître les budgets spéciaux, dont les résultats figurent au budget général (rattachés par ordre). L'existence de ces budgets spéciaux ne s'explique qu'historiquement ; aucune considération ne peut justifier leur maintien tout au moins sous la forme actuelle. Le reproche essentiel que l'on fait à ces budgets c'est d'apporter une confusion dans la gestion financière et d'empêcher, par conséquent, le libre exercice du contrôle comptable ou parlementaire. Du fait que le budget général ne fournit pas de détails sur la vie, disons intime, de ces budgets spéciaux, le Parlement n'est pas en mesure de se prononcer en pleine connaissance de cause sur le maintien, la suppression ou la modification soit de ces budgets spéciaux, soit des services à l'entretien desquels ils doivent pourvoir.

En réalité je ne vois aucun inconvénient à ce que les budgets spéciaux continuent à exister, seulement il faut alors qu'on procède à leur élaboration de façon appropriée à la nature des services qu'ils sont appelés à alimenter. De cette façon, on obtiendra pour ainsi dire automatiquement le résultat de leur fonctionnement. Quant à la clarté générale des comptes, je ne crois pas non plus qu'elle soit menacée par l'existence de ces budgets spéciaux dont les extraits devront figu-

rer dans le budget général. (Naturellement, il ne s'agit ici que des budgets spéciaux afférents aux services à caractère commercial ou industriel). Ne voit-on pas des entreprises privées — même de moindre importance — chercher à spécifier ses comptes autant que possible. On voit même très souvent que telle ou telle espèce de marchandises possède un compte spécial (son compte de profits et pertes, son bilan, ses prix de revient), ce qui n'empêche pas le chef de l'entreprise de connaître avec exactitude et en fort peu de temps la situation de son établissement, étant donné que tous les comptes particuliers doivent se synthétiser en un compte général de l'entreprise. L'Etat a « nationalisé » certaines industries sans, pourtant, les industrialiser.

2^o Pratique serbe.

Sur ce point, la pratique serbe ne diffère en rien du système français. Les principes de l'annalité et de l'unité budgétaire sont consacrés par l'art. 1^{er} (paragraphes 1 et 2) de la loi du 6 mars 1900.

« Le budget de l'Etat constitue une loi annuelle portant prévision et approbation de toutes les recettes et dépenses publiques.

« Le budget de l'Etat doit être publié et constituer une entité. »

Les articles 3 et 4 prescrivent la stricte observation de la spécialité budgétaire. Ils recommandent, en outre, au ministre des Finances de veiller à ce que cette spécialité soit faite de la façon la plus rationnelle. Toutefois, la Chambre n'est pas obligée d'accepter la spécialisation faite par le ministre des Fi-

nances, elle pourra y apporter les modifications qu'elle jugera nécessaires.

Le principe de l'unité budgétaire est sanctionné par le paragraphe 2 de l'art. 1^{er} et par les art. 5, 6 et 7 de la même loi. L'art. 5 dispose, en effet que : « Tous les revenus publics sont placés sous la haute surveillance du ministre des Finances, à côté du contrôle exercé par la Cour des Comptes ». L'art. 6 dit à peu près la même chose : « Toutes les caisses publiques, ainsi que tous les services de comptabilité ayant le maniement des fonds publics sont placés sous le contrôle du ministre des Finances, de qui ils doivent recevoir les instructions sur l'emploi à faire de ces fonds. Tous les agents préposés à ces services relèvent du pouvoir disciplinaire du ministre des Finances, comme s'ils étaient ses propres organes. L'art. 7 : « Toutes les caisses publiques sont obligées de tenir la Direction Générale de la Comptabilité Publique au courant de toutes les opérations effectuées par elles au courant du mois passé et des opérations à effectuer dans le mois suivant » (Distribution mensuelle des fonds). Toutes ces prescriptions sont donc la conséquence du principe de l'unité budgétaire, mais cette unité n'était qu'une unité fictive, juridique, qui ne se concrétisait que dans le tableau général du budget annuel. C'est dire que les prescriptions sus-mentionnées n'étaient pas suffisantes. En réalité, les services publics, surtout les ministères et les services autonomes, possédaient leurs caisses, et leurs recettes propres dont ils maniaient même les fonds à l'insu du Ministre des Finances. Cette multiplicité des caisses publiques avait, en outre, l'inconvénient d'encombrer inutilement les af-

fares de la Direction Générale, de la Comptabilité Publique, à cause de quoi de nombreux paiements étaient en souffrance. En un mot, il fallait donc compléter l'unité juridique du budget par l'unité fiscale, réelle, de caisse. C'est ce qui fut fait par un décret du 5 novembre 1918 sur la « Réglementation provisoire des Directions Financières » en exécution de l'art. 138 de la loi sur la comptabilité publique ¹. En réalité, cette réforme n'est qu'une confirmation et réglementation détaillée d'une décision prise par le conseil des ministres pendant l'évacuation du territoire national. Cette décision supprima purement et simplement les caisses publiques de tous les services publics, excepté celles du ministère des Finances. La législation par décret, si je puis ainsi dire, de cette époque fut rendue très aisée par ce fait qu'à ce moment là, les prérogatives du pouvoir exécutif s'étaient considérablement renforcées et que la question de personnes ne pouvait se poser.

Sans entrer dans les détails de ce décret (rédigé en 59 articles), nous croyons devoir dire quelques mots sur ce en quoi consiste cette réforme.-

Tout d'abord, ce décret supprima une foule de caisses publiques existant jusqu'alors. Exception n'est faite que pour le Ministère des Affaires Etrangères et pour celui de la Guerre et cela seulement à titre provisoire. Désormais, il ne peut y avoir que des caisses relevant directement du Ministère des Finances. Les opérations de paiements et de recettes sont effectuées

(1) « Réglementation provisoire » parce que ce genre de matière ne peut être réglé que par un règlement d'administration publique, et qu'à ce moment le Conseil d'Etat ne fonctionnait pas, la plupart de ses membres étant restés dans le pays. (Le décret a été rendu à Corfou).

par deux sortes d'organes hiérarchisés et placés sous le contrôle du Ministère des Finances ; ce sont les directions financières départementales et les directions financières d'arrondissements dont il sera parlé tout à l'heure. Voici, donc, comment se passent les choses actuellement :

a). Ouverture des crédits et ordonnancement des dépenses.

Art. 1^{er}

« Le service de comptabilité de chaque ministère doit préparer un état des crédits ouverts pour le mois suivant, dont le montant doit être divisé d'après le nombre de directions financières départementales existantes (le nombre des directions départementales ne correspond pas à celui des départements), et l'envoyer à la Direction Générale de la Comptabilité Publique le 15 au plus tard de chaque mois.

« D'après cet état, la Direction Générale lui ouvrira les crédits demandés le 20 au plus tard auprès de la direction départementale et le 28 au plus tard auprès de la direction d'arrondissement.

Art. 2

« Les ordonnateurs primaires disposent des crédits ouverts auprès des Directions départementales par voie de délégations au profit des ordonnateurs secondaires ou au profit d'une autre personne.

« Les ordonnances de paiements, ainsi que les délégations de crédits ne peuvent être émis que par l'intermédiaire de la Direction Générale de la Comptabilité Publique ».

Art. 4.

« Pour le paiement des traitements des fonctionnaires, de diverses indemnités et autres dépenses assimilées à l'intérieur du pays, » l'ordonnancement de l'ordonnateur secondaire n'est pas nécessaire, et enfin

l'Art. 5.

Prescrit à tous les ordonnateurs d'établir leur comptabilité comme suit : « 1) Un carnet des traitements du personnel.

2) Un carnet des crédits ouverts.

3) L'inventaire du mobilier, et, éventuellement un livre

de magasin. Tous ces livres doivent être établis d'après la méthode de comptabilité pratiquée par les directions départementales.

**b). Compétence et organisation
des directions financières départementales.**

La compétence territoriale de ces directions est soit le département, soit deux ou plusieurs départements, suivant leur importance respective. Le nombre des directions départementales est fixé par décret royal sur la proposition du Ministre des Finances. Leurs fonctions sont les suivantes : (art. 6 du décret sus-mentionné).

1) La surveillance des directions financières d'arrondissements ;

2) La centralisation des recettes réalisées par elles et par les directions d'arrondissements, et l'envoi périodique au Ministère des Finances des excédents des recettes, après le paiement des dépenses ;

3) Se procurer l'argent nécessaire au paiement des dépenses leur ressortissant ; venir en aide aux caisses spéciales, s'il y en a, et recevoir leurs dépôts ;

4) Veiller à la répartition et au recouvrement des impôts directs ;

5) Contrôler l'exécution des budgets autonomes des départements et des arrondissements ;

6) Recevoir les dépôts des départements et des arrondissements, ainsi que les dépôts des tribunaux de première instance, et effectuer pour leur compte le paiement des dépenses et la réalisation des recettes, conformément à l'art. 29 de la loi sur la comptabilité publique.

Les dispositions suivantes concernent l'organisation du travail intérieur des directions, leurs rapports administratifs avec les autres services, et la tenue des livres de comptabilité.

Le personnel de la direction départementale comprend : un chef administratif, un inspecteur, un comptable, un caissier, un agent contrôleur (chargé du contrôle périodique de tous les services financiers sur le territoire de la direction) et le nombre nécessaire de percepteurs et de commis.

c). Compétence et organisation des directions financières des arrondissements.

Leur compétence territoriale s'étend à un ou plusieurs arrondissements. Leur nombre est fixé par le Ministre des Finances. Elles ont pour fonctions :

1) de faire des paiements pour le compte de la direction départementale.

2) De percevoir les revenus publics et de les envoyer

avec les pièces justificatives tous les 15 jours à la Direction départementale.

3) La répartition et le recouvrement des impôts directs.

4) De gérer les dépôts du département et des arrondissements et des tribunaux de première instance (capitaux des pupilles).

5) De contrôler l'exécution des budgets autonomes d'arrondissements.

6) Personnel identique.

Les avantages de cette réforme sont très appréciables. De cette manière le Ministre des Finances devient un vrai contrôleur des deniers publics. La Direction Générale de la Comptabilité Publique qui est en même temps chargée de la Distribution mensuelle des fonds — peut être renseignée très exactement sur la capacité de paiements non seulement de la Caisse Principale, mais aussi des diverses directions départementales, et prendre, en conséquence, les mesures nécessaires. Enfin cette réforme est encore importante en ce qui concerne l'observation des autorisations budgétaires. En réalité, faute d'avoir sa propre caisse, aucun ordonnateur principal ne peut dépasser les crédits qui lui sont accordés par le budget, à moins qu'il n'obtienne la complicité du Ministre des Finances.

Incidents budgétaires

Au cours de l'exposition précédente, nous avons dit qu'il était très difficile que le budget général conserve la physionomie primitive que lui avait donné le Ministre des Finances. Il est façonné une seconde fois par l'exercice de l'initiative parlementaire qui se manifeste sous deux aspects : le travail de la commission budgétaire et l'exercice du droit d'amendement des membres parlementaires.

Mais ce n'est pas tout. L'exercice de l'initiative parlementaire tout aussi bien que du droit budgétaire, a très souvent pour effet d'apporter des retards considérables à l'élaboration définitive du budget, ce qui se traduit pratiquement par le vote des *douzièmes provisoires* ¹. Ce système des douzièmes provisoires — qui est en France devenu presque la règle — a pour effet de réduire dans une mesure considérable l'exercice du contrôle budgétaire du Parlement, car il se peut que le budget soit déjà exécuté pour 2/3 lorsque le Parlement sera appelé à y statuer définitivement ². Dans ce cas-ci on est pleinement fondé à

(1) La loi des douzièmes provisoires n'est autre chose qu'une tacite reconduction du budget intérieur ; elle ouvre, en défalquant les extensions des services administratifs, les crédits provisoirement nécessaires à la marche des services publics, et secondo, elle autorise la perception des recettes publiques conformément aux lois existantes. Tout cela pour un nombre déterminé de mois. L'origine des douzièmes provisoires se trouve dans une décision du 17 juin de l'Assemblée Nationale qui autorisa provisoirement la levée des impôts illégalement établis et perçus jusqu'à ce que l'Assemblée ait fixé elle-même les impôts.

(2) Budgets régulièrement votés :

Projet de budget de 1891, voté le 24 décembre 1890 — M. Rouvier.

» » » » 1896, » » 28 » 1895 — M. Doumer.

» » » » 1904, » » 30 » 1903 — M. Rouvier.

dire que le Parlement a la main forcée, que le retard soit imputé soit au gouvernement, soit au Parlement.

La fréquence des douzièmes provisoires a fait naître deux idées également pleines d'inconvénients. On avait pensé tout d'abord qu'on pourrait éviter les douzièmes provisoires en instituant le budget bienal, ou bien en élaborant simultanément deux budgets pour les deux exercices suivants. Cette réforme, tout en conjurant un mal, serait de nature à en engendrer un autre. La préparation prématurée du budget aurait pour résultat des écarts, en moins ou en plus, entre les prévisions budgétaires et les besoins réels des services publics. L'insuffisance des crédits prévus donne lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires qui empêche de voir clair dans les finances publiques ; leurs excédents poussent à des dépenses inconsidérées. Les deux maux se valent. La seconde proposition a été de transplanter en France la pratique anglaise en lui donnant la base légale. On a soutenu cette proposition en disant que cette innovation — bien que trop vieille, à vrai dire sous une autre forme — permettrait de réaliser le maximum d'exactitude dans les prévisions budgétaires. Mais entre deux maux, il faut choisir le moindre. En légalisant le système des douzièmes provisoires, le Parlement renoncerait définitivement à tout contrôle budgétaire, malgré l'existence de l'initiative parlementaire, et ouvrirait la

Budgets régulièrement votés (suite) :

Projet de budget de 1908, voté le 31 décembre 1907 — M. Caillaux.

» » » » 1909, » » 24 » 1908 — M. Caillaux

» » » » 1922, » » 31 » 1921 — M. Doumer

En ce qui concerne les budgets des autres exercices, ils n'ont jamais pu être votés à temps pendant cet intervalle de 31 ans, de sorte que toujours il y a eu deux ou plusieurs douzièmes provisoires.

porte à tous les abus de politique de clientèle du Gouvernement. D'ailleurs les mœurs parlementaires françaises se prêteraient très difficilement à cette combinaison, pour cette raison que la majorité parlementaire a presque toujours été une majorité flottante, contrairement à ce qui se passe en Angleterre. Et l'on ne peut ne pas reprendre en cette occasion le mot de M. ALIX : «..... qu'il y aurait quelque paradoxe et quelque imprudence à proposer leur imitation (de la pratique anglaise) aux pays auxquels il arrive de faire de mauvaises finances, même avec des principes réguliers ¹ ».

Le budget des douzièmes provisoires est ainsi libellé : « loi portant 1° ouverture sur l'exercice... des crédits provisoires applicables au mois de... ; 2° autorisation de percevoir pendant les mêmes mois les impôts et revenus publics ».

La question qui se pose maintenant est de savoir quel est le caractère juridique d'un budget provisoire. S'il doit être considéré comme prorogation du budget antérieur ou bien comme budget tout nouveau destiné à se confondre avec le budget préparé mais non encore voté.

Cette question est très importante en ce qui concerne les pouvoirs du gouvernement. En effet, on doit se demander si le gouvernement a le droit d'opérer des réformes organiques sous le régime de ce budget provisoire, ou d'entreprendre l'exécution de travaux de grande envergure prévus dans le budget pour l'exercice en cours mais non encore rendu définitif. Cette question s'est posée à plusieurs reprises : en

(1) ALLIX. — *Traité élémentaire de Sciences des Finances et de Législation Financière Française*, 1911, p. 50 et suivantes.

1844, à propos de la suppression d'aumôniers militaires ; en 1899, au sujet de création d'écoles, des travaux pour l'exposition, des constructions navales ; en 1902, à propos des administrations civiles de l'inscription maritime.

Si l'on admet que le budget des douzièmes provisoires n'est juridiquement autre chose qu'une tacite reconduction du budget de l'exercice écoulé, dans ce cas le gouvernement ne peut faire aucune dérogation au budget antérieur en ce qui concerne le fonctionnement des services publics, à moins que cette dérogation n'ait été insérée au budget provisoire. Que si, au contraire, l'on considère le budget provisoire comme une anticipation du budget nouveau, dans ce cas le gouvernement aura toute faculté de procéder à ces réformes par voie de répartition des crédits alloués.

Dans la pratique cette question a reçu une solution hybride : tout en reconnaissant que le budget provisoire constitue une tacite reconduction du budget antérieur, on admet en même temps que le gouvernement peut engager des dépenses nouvelles et ouvrir des chapitres nouveaux qui n'existeraient pas dans le budget antérieur. De cette façon on reconnaît au pouvoir exécutif le droit de faire des dépenses sans autorisation préalable.

Au point de vue technique le budget des douzièmes provisoire présente des inconvénients multiples. Tout d'abord il constitue une dérogation au principe que le budget doit réaliser l'équilibre entre les recettes et les dépenses publiques. Ici, en réalité, le gouvernement obtient un crédit en bloc qu'il répartit à sa propre convenance et sous sa propre responsabilité entre

les ministères. Evidemment en pareil cas il ne peut être question de l'équilibre budgétaire. Secondo, du fait que la répartition des crédits est faite par le gouvernement lui-même, la règle de la spécialité budgétaire ne peut recevoir son application. Troisièmement, la règle de l'unité budgétaire n'est pas plus observée.

C'est pour ces raisons que le budget provisoire ne peut être approuvé en aucune manière, et qu'on ne saurait trop insister pour qu'on cesse cette pratique abusive.

Aussi convient-il de féliciter le gouvernement et le Parlement d'avoir fait des efforts vraiment méritoires pour que le budget pour l'exercice 1922 soit voté à temps.

Il y a aussi un autre incident budgétaire, *le refus de budget* ¹, qui est loin d'avoir les mêmes conséquences pour les finances publiques que les douzièmes provisoires. Dans les pays à régime démocratique le refus de budget signifie l'obligation pour le gouvernement à donner sa démission, à moins que celui-ci ne se sente suffisamment fort pour accomplir un coup d'Etat, ce qui est naturellement une situation illégale, que ce soit sans condition résolutive ou condition suspensive. Régulièrement, le budget refusé à un tel gouvernement sera accordé au gouvernement suivant. Tel fut, par exemple, le cas, en France, en 1877 (Seize Mai) et en 1896 (Expédition de Madagascar). Au contraire, dans les pays à régime autocratique, le refus de budget n'a pas des conséquences

(1) En ce qui concerne les théories juridiques émises sur ce projet, voir : ALLIX, *Traité élémentaire des Finances*, p. 200, édition 1921, et FLAMBARD, *Refus de budget*, thèse-Caen, 1905.

pratiques, pour cette raison que le gouvernement n'est pas une émanation de la représentation populaire. C'est ainsi que Bismarck a pu rester au pouvoir pendant trois ans (1863 à 1866) sans avoir obtenu l'approbation du budget par la Chambre Basse (Landtag).

2° Pratique serbe.

Le législateur serbe prévoit lui aussi la possibilité que le budget annuel ne soit pas voté avant le commencement de l'année financière. Dans ce cas-ci, il décide qu'il y a prorogation du budget de l'exercice écoulé. L'art. 33 qui se rapporte à cette matière est ainsi conçu : « Si la Chambre n'arrive pas à voter le budget nouveau avant le 1^{er} janvier, elle pourra proroger le budget de l'année écoulée tant que le budget de l'exercice en cours ne sera pas fixé.

« Le projet des douzièmes provisoires doit être soumis à la Chambre le 10 décembre au plus tard.

« Si la Chambre a été dissoute ou ajournée avant que le budget n'ait été voté, le roi, sur l'avis conforme du Conseil d'Etat, pourra proroger le budget de l'exercice expiré pour quatre mois au maximum. » (art 144 de la nouvelle Constitution). On ne peut ne pas constater cette prérogative exorbitante du pouvoir exécutif, prérogative qui lui permet de dissoudre ou d'ajourner la chambre toutes les fois qu'il le juge à propos, sans se soucier du budget.

Toutefois, il faut remarquer que cette prérogative n'a pas lieu purement et simplement. Elle est en quelque sorte conditionnelle — un hommage rendu à la Chambre en passant, — car, en réalité l'art. 34

prend quelques précautions pour que la Chambre n'ait pas les mains tout à fait liées. Laissons-le parler lui-même : « Lorsque le budget est prorogé dans les conditions prévues par l'article précédent, les crédits qui restent en vigueur sont ceux qui sont destinés à couvrir les dépenses extraordinaires, à condition, toutefois, que ces derniers aient leur cause dans un contrat, dans une décision judiciaire du Conseil d'Etat ou dans celle de la Cour des Comptes ».

La loi établit donc une assimilation complète entre les crédits qui sont destinés à pourvoir aux services essentiels de l'Etat et ceux pour lesquels l'intervention de la Chambre n'est que formelle.

En ce qui concerne la pratique des douzièmes provisoires, on peut dire d'une façon générale qu'à partir de 1904 les budgets ont été régulièrement votés. Les douzièmes provisoires ne réapparaissent qu'à la suite des guerres balkaniques auxquelles succéda la grande guerre. C'est ainsi que le budget pour l'exercice 1912 fut prorogé pour 4 douzièmes. Il en fut de même du budget pour l'exercice 1914 qui ne fut voté que le 1^{er} avril. Depuis, la situation ne changea point. Du fait de la formation du nouvel Etat, on fut obligé de reculer le commencement de l'année financière du 1^{er} janvier au 1^{er} juin, ce qui donne lieu aux nouveaux cinq douzièmes, cette fois-ci définitifs.

Après le vote de la Nouvelle Constitution, on décide de rétablir l'ancien ordre dans les finances publiques, ce qui donne naissance à un budget partiel de 7 mois. Espérons que l'année 1922 ne connaîtra pas ces douzièmes, ni provisoires, ni définitifs.

Incidents pouvant se produire au cours de l'exécution financière

Crédits Additionnels ¹.

Il peut arriver au cours de l'exécution budgétaire que les crédits prévus par le budget soient dépassés par les besoins ou bien que de nouveaux besoins surviennent. L'interdiction des virements des crédits empêche d'autre part le ministre des finances d'utiliser à cette fin les excédents réalisés sur d'autres chapitres. Dans ce cas le gouvernement en principe s'adresse aux Chambres pour obtenir de nouveaux crédits parce qu'aux termes de la loi du 14 Décembre 1879 « il ne peut être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires qu'en vertu d'une loi ». Seulement cette loi prend soin de définir diverses situations qui peuvent se produire de manière à ce que ces prescriptions législatives ne constituent pas un obstacle à la marche ininterrompue des services publics, tout en prenant des précautions contre les abus possibles du pouvoir exécutif. La loi établit une distinction entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires.

a) Les premiers concernent les services publics déjà existants et au fonctionnement desquels aucun changement n'a été apporté, mais les crédits prévus se sont montrés insuffisants. A l'intérieur de ces crédits supplémentaires la loi établit une nouvelle distinction suivant la nature des crédits prévus. S'il s'agit des crédits limitatifs, ils ne peuvent pas être

(1) *Textes législatifs* : Lois des 23/III-1827 ; 23/V-1834 ; 25/XII-1852 14/XII-1879.

dépassés sans autorisation législative. S'il s'agit au contraire des crédits évaluatifs dont le montant est impossible à déterminer avec exactitude (par exemple les paiements des indemnités auxquelles l'Etat peut être condamné) la loi autorise le gouvernement à avoir de nouveaux crédits par voie de décret.

b) En ce qui concerne les crédits extraordinaires, la loi règle la procédure de leur ouverture suivant la nature des services auxquels ils s'appliquent. Si le crédit extraordinaire a pour but la création d'un service nouveau, et pour effet l'inscription d'un nouveau chapitre budgétaire, son ouverture ne peut avoir lieu que par voie législative. Que si au contraire les crédits extraordinaires visent l'extension d'un service existant, ceux-ci pourront être ouverts par voie de décret.

En outre, pour que l'ouverture des crédits par voie de décret puisse avoir lieu, la loi pose quelques conditions. Il faut : 1° que la Chambre soit prorogée, 2° que le décret soit délibéré en Conseil des Ministres et rendu en Conseil d'Etat, 3° qu'il indique les voies et moyens de pourvoir aux dépenses et 4° que le même décret soit soumis à la Chambre dans la première quinzaine de la session suivante. Aucune ouverture de crédits additionnels, quelle qu'en soit la nature, ne peut avoir lieu pendant la prorogation ou la dissolution de la Chambre.

Cette loi constitue une réaction contre la loi du 25 décembre 1852 qui avait permis au groupement de la veille (16 mai) de vivre pendant plusieurs mois sans crédits législatifs.

La réglementation minutieuse de cette matière nous

montre très bien à quel point la Chambre a été sensible au maintien et à la protection de ses prérogatives financières.

2° Pratique serbe.

La matière des crédits additionnels et extraordinaires est réglementée par les art. 35, 36, 37, 38 et 39. Il saute aux yeux à la lecture de ces articles que le législateur serbe s'est montré dans cette question encore plus exigeant que le législateur français : il n'admet en aucun cas l'ouverture de crédits additionnels par voie de décret, quelle que soit la nature des dépenses à faire. L'intervention de la Chambre est nécessaire dans tous les cas.

La loi pose, en outre, quelques conditions pour que l'ouverture de crédits additionnels puisse être demandée.

1° Il faut que les crédits existants soient insuffisants, si les besoins ont été prévus dans le budget et que les crédits de réserve ne puissent pas faire face à ces besoins.

2° Que les crédits de réserve pour les besoins imprévus soient insuffisants, s'il s'agit de nouveaux besoins.

3° Que les crédits prévus dans le budget ne soient pas épuisés.

4° Que la nécessité d'ouverture de crédits additionnels soit reconnue inévitable par le Conseil des Ministres saisi à cet effet par le Ministre des Finances.

Une fois que ces conditions sont remplies, le Ministre des Finances peut soumettre à la Chambre le projet de l'ouverture de crédits additionnels. Si le

besoin de ce crédit se produit pendant l'intervalle des sessions parlementaires, la Chambre doit-être immédiatement convoquée, puisque l'ouverture de ces crédits ne peut être faite par voie de décret.

En outre, la loi prescrit l'obligation pour le Ministre des Finances d'indiquer les recettes qui doivent couvrir le montant de ces crédits, ainsi que la tenue à part de leur comptabilité (art. 38 et 39).

Historiquement presque tous les crédits additionnels ont été consacrés aux besoins militaires (les armements et plus tard, lorsque les guerres survinrent, à l'entretien de l'armée). La couverture de ces crédits a été faite dans beaucoup de cas par le recours aux moyens de trésorerie, remboursés plus tard par la conclusion d'emprunts consolidés. De sorte que l'on peut dire que l'histoire des crédits additionnels et extraordinaires n'est autre chose que l'histoire de de notre armement. Nous ne citerons ici à titre d'exemple que le financement des guerres balkaniques. Toutes les dépenses de ces guerres ont été payées grâce aux moyens de trésorerie (lois : 1^{er} octobre 1912 ; 29 oct. 1912 ; 6 nov. 1913) à savoir : bons du Trésor, fonds de concours, fonds de roulement du Trésor (formées par l'application de l'art. 44 de la loi du 6 mars 1910) et par les fonds non utilisés des emprunts consolidés contractés antérieurement. Ce n'est donc que beaucoup plus tard, au mois d'octobre 1913, qu'un emprunt de 250 millions a été émis par l'intermédiaire d'un syndicat de banques parisiennes, en vue du remboursement de cette dette flottante.

CHAPITRE II

Emprunts

Le principe fondamental de bonnes finances publiques est que les dépenses ordinaires doivent être couvertes par les ressources ordinaires (c'est-à-dire les impôts) et les dépenses extraordinaires par les ressources extraordinaires elles aussi, c'est-à-dire par l'emprunt. La distinction entre les dépenses ordinaires et extraordinaires ne peut pas être établie d'une façon très précise. Toutefois l'on s'accorde à reconnaître que par les dépenses extraordinaires doivent être entendues les dépenses qui n'apparaissent pas d'une façon périodique ¹, mais plutôt à des intervalles plus ou moins longs. D'ailleurs quoi qu'il en soit sur ce point, toujours est-il que l'Etat a eu constamment recours à l'emprunt. Suivant les cas, ces emprunts sont conclus tantôt à l'intérieur du pays, tantôt à l'étranger. Ces derniers sont le plus souvent conclus par de jeunes Etats ou des Etats dont la population ne possède pas suffisamment de capitaux mobiliers disponibles.

Mais il ne suffit pas pour un Etat de vouloir obtenir du crédit, il faut aussi que cet Etat jouisse de crédits. Il faut qu'il inspire confiance à ses créanciers éventuels par l'honorabilité de son administration publique, par son respect dans le passé de la parole donnée et par la capacité contributive du pays.

A moins qu'il ne s'agisse d'un emprunt forcé, sous quelle forme que ce soit (emprunt forcé purement

(1) Comme par exemple : les dépenses dites de placements (construction de chemins de fer, de ports maritimes...) et les dépenses pour l'amélioration des divers services administratifs.

et simplement, émission du papier-monnaie et consolidation), l'emprunt constitue toujours un contrat dont les conditions essentielles sont fixées par le législateur.

Du point de vue financier, l'emprunt constitue une mesure financière (budget et impôts) quant aux rapports et attributions respectives du pouvoir exécutif et législatif. De même que pour les impôts, l'intervention du pouvoir législatif est nécessaire pour l'emprunt et cela à deux titres : d'abord, en vue d'assurer sa publicité, et secondo parce que financièrement l'emprunt constitue une anticipation de recettes de provenance fiscale. Or, l'approbation des recettes publiques (fiscales) est un droit des plus imprescriptibles du pouvoir législatif. En outre l'intervention du pouvoir législatif en matière d'emprunts peut s'expliquer par d'autres raisons tant pratiques que juridiques. Pour que l'emprunt puisse réussir il faut que la confiance dans la parole de l'Etat soit aussi grande que possible et que le crédit de l'Etat soit étayé par celui de la Nation. Aussi est-il nécessaire que l'engagement financier de l'Etat revête une forme solennelle à l'instar de ce qui se passe pour les traités politiques internationaux.

Une seconde raison juridique de l'intervention parlementaire consiste dans ceci, que la conclusion des emprunts suppose nécessairement l'engagement d'une dépense pour le trésor public. En effet, quel que soit le type de l'emprunt (perpétuel ou amortissable), il faudra toujours consentir aux créanciers certains avantages pécuniaires dont dépendra l'étendue des obligations financières de l'Etat. Fixer le mode d'ex-

inction de la dette et le taux de l'intérêt à servir, c'est en même temps autoriser le gouvernement à engager les dépenses pour le service des arrérages. Or il n'y a pas que le Parlement qui puisse autoriser le paiement des dépenses publiques.

C'est cette même raison qui sert à déterminer les droits respectifs du pouvoir exécutif et du Parlement dans la fixation des conditions de l'emprunt. Par déduction de ce principe, on doit conclure que c'est au Parlement qu'il appartient de fixer :

a) Le montant de l'emprunt.

b) Les avantages à accorder aux créanciers (taux de l'intérêt, immunité fiscale, prime de remboursement).

c) Le type de l'emprunt (amortissable ou perpétuel).

Au contraire, tout ce qui touche les modalités d'application de ces principes (mode d'émission, taux d'émission, date d'ouverture et de clôture des souscriptions) relève de la compétence du pouvoir exécutif.

Le service des arrérages des emprunts publics doit être assuré sur les recettes ordinaires de l'Etat, sans que ce service des arrérages puisse porter atteinte au principe de la non-affectation des recettes publiques. Ce dernier principe n'a pu être respecté dans mon pays, et une partie des recettes infaillibles a été affectée au service des arrérages de la dette publique, comme nous verrons plus tard.

Mais si la conclusion de l'emprunt ne doit pas empêcher l'application de la règle de la non-affectation des recettes, il faut au contraire exiger que le projet de loi sur l'émission de l'emprunt spécialise le plus possible les objets de dépenses auxquels l'emprunt

doit pourvoir sans quoi ce dernier risque de servir à la couverture des dépenses ordinaires et surtout à combler les déficits budgétaires. Pour assurer cette affectation des ressources des emprunts aux dépenses extraordinaires, on a recours dans la pratique à l'établissement d'une comptabilité spéciale soit :

1° Par l'ouverture de comptes spéciaux du Trésor, soit :

2° Par l'établissement d'un budget spécial extraordinaire.

Le premier procédé est d'un usage courant en France, tandis que le recours au budget extraordinaire n'a été fait qu'exceptionnellement. Le budget extraordinaire a été rétabli par la loi du 31 juillet 1920.

Lorsque cette affectation a lieu par l'ouverture d'un compte spécial du Trésor, dans ce cas-ci on inscrit au crédit de ce compte le montant réalisé de l'emprunt et au début tous les prélèvements inscrits au budget des recettes.

Le mécanisme est à peu près identique lorsque l'affectation a lieu moyennant le budget extraordinaire. Toutes les recettes de ce budget constituent en réalité des prélèvements à faire sur le produit de l'emprunt et, par conséquent doivent être portées au débit du compte spécial, ce qui se traduit pratiquement par un solde créditeur du budget. Quant au sort de ce compte créditeur, il tombe sous l'application des règles du budget ordinaire (période supplémentaire, extinction de la dette, annulation des crédits), mais en aucun cas le solde budgétaire ne devra être débiteur, sinon il y a dépassement des crédits.

La réduction de la dette publique peut avoir lieu, suivant les cas, soit par la conversion, soit par l'amortissement. Dans le premier cas il y a novation de la dette, puisque le créancier a le choix entre la réduction du taux de l'intérêt et le remboursement de son titre.

L'amortissement peut-être de trois sortes : ordinaire, lorsqu'il est fait d'après les conditions du contrat originaire ; contractuel, par la conversion d'une dette perpétuelle en dette amortissable, auquel cas il y a émission de nouveaux titres, et l'amortissement facultatif moyennant les excédents budgétaires.

A l'exception de quelques emprunts conclus au cours de la guerre (et s'élevant à 38 milliards de francs) tous les emprunts de l'Etat français ont été conclus à l'intérieur du pays. Leur succès fut assuré par l'abondance des capitaux mobiliers et la confiance de la population dans le respect par l'Etat de la parole donnée, sans parler d'ailleurs du succès des grands emprunts patriotiques faits au cours de la guerre.

Seulement, ce qui caractérise la législation française sur les emprunts c'est qu'elle laisse une grande liberté de mouvement dans le domaine du pouvoir exécutif. En effet, les lois portant l'autorisation d'émettre un emprunt sont on ne peut plus brèves. Le législateur français ne prend pas le soin de faire une spécialisation de crédits, d'indiquer d'une façon détaillée les objets de dépenses devant être couverts par l'emprunt. Aussi est-ce pour cela que le Contrôle de la Cour des Comptes ne peut s'exercer d'une façon utile ni sur l'exécution des conditions d'emprunt, ni sur l'emploi des crédits extraordinaires. A titre d'exemple nous ne

citerons ici que le cas du dernier emprunt 6 % émis en 1920 dont le projet de loi fut présenté par lui la veille du jour de sa séparation sans qu'il ait eu le temps de s'enquérir ni des conditions de cet emprunt, ni des objets de dépenses auxquels il devait pourvoir.

2^e Pratique Serbe.

D'après les textes constitutionnels et législatifs, les emprunts de l'Etat serbe ne peuvent pas être conclus sans autorisation préalable du Parlement. La nouvelle Constitution du 28 juin 1921 reproduit sur ce point les anciens textes constitutionnels et dispose dans son article 115 que : « la Chambre statue sur les emprunts de l'Etat. Le gouvernement est tenu de soumettre à la Chambre le compte rendu exact et approuvé par la Cour des Comptes, établissant que les contrats d'emprunts ont été conclus et exécutés conformément à la loi. »

L'art. 115 de la loi sur la Comptabilité Publique prévoit le cas où l'Etat aurait besoin de recourir à l'emprunt à court ou à long terme. Il édicte lui aussi l'obligation pour le gouvernement d'obtenir l'approbation préalable de la Chambre avant de recourir à l'emprunt. D'après le paragraphe 2 du même article, c'est à la Chambre qu'il appartient de fixer le type et « toutes les conditions » de l'emprunt. Il en est de même en ce qui concerne les modifications à apporter au contrat primitif de l'emprunt. Les paragraphes 3 et 4 : « Les obligations à court terme sont identiques au point de vue de la forme aux bons du Trésor, et elles doivent être remboursées au plus tard, au bout de six ans. »

A l'inverse de ce qui se passe en France, tous les

emprunts serbes ont été émis à l'étranger, la plupart du temps en France. Exception faite des bons du Trésor, l'émission des emprunts à l'intérieur du pays a été faite pour la première fois en 1919. L'émission des emprunts à l'étranger a eu lieu par l'intermédiaire d'un syndicat de banques assurant la souscription totale des titres émis. Les titres de tous les emprunts ont joui de l'immunité fiscale. Par contre, l'Etat serbe a été obligé de porter atteinte au principe de la non-affectation des recettes publiques pour les emprunts émis à l'étranger. C'est ainsi que les recettes de la direction autonome des monopoles sont affectées au service des arrérages de ces emprunts.

Pas plus que dans la pratique française, les lois serbes portant l'autorisation d'émettre les emprunts ne contiennent la spécialisation détaillée des crédits à couvrir sur les ressources de l'emprunt. La loi se borne tout simplement à indiquer d'une façon plus ou moins approximative la nature des besoins auxquels l'emprunt doit faire face. A titre d'exemple, nous citerons la loi du 19 octobre 1913 relative au dernier emprunt d'avant-guerre et destiné à liquider les dépenses provoquées par les guerres balkaniques, — bien que cette loi constitue un pas vers la spécialisation de ces crédits. — La moitié de cet emprunt (dont le montant fut de 250 millions de dinars or) devait servir « à la liquidation des dépenses de guerre ». Les 125 autres millions devaient servir à couvrir « les frais de l'organisation administrative et économique des régions libérées et le reste, s'il y en a, à la liquidation d'autres dépenses de guerre. » Au contraire les lois réglementent minutieusement toutes

les conditions du contrat d'emprunt (montant, taux de l'intérêt, mode et lieu de paiement des arrérages, délai de remboursement, etc...)

L'affectation des recettes d'emprunts aux dépenses extraordinaires est assuré par l'ouverture de comptes spéciaux et par le budget extraordinaire qui n'a jamais cessé d'exister.

L'exécution des conditions d'emprunt et de service des arrérages est assurée d'une façon très satisfaisante par la Cour des Comptes. La loi du 1^{er} mai 1892 sur l'organisation et les attributions de la Cour des Comptes, lui impose l'obligation de veiller (par l'intermédiaire du contrôle local au Ministre des Finances) à ce que les recettes destinées au service des arrérages de la dette publique reçoivent leur vraie affectation. Sur ce point là toutes les garanties sont prises.

Il reste encore seulement à exiger légalement du gouvernement d'établir une spécialisation assez détaillée des crédits devant être couverts par l'emprunt pour que les imputations des dépenses puissent être faites d'une façon régulière. (Quant au nombre et au montant de ces emprunts voir l'Appendice p. 228).

CHAPITRE III

Droit budgétaire du Parlement pendant la Guerre ⁽¹⁾

La grande guerre a eu pour effet d'apporter de nombreuses modifications au régime parlementaire, modifications qui ont eu leur écho dans tous les domaines juridiques de la vie sociale. On peut les exprimer par trois propositions :

a) Le changement dans la direction politique du gouvernement. L'application des programmes politiques de parti disparaît pour faire face à la politique de l'union sacrée ;

b) L'accroissement des prérogatives du pouvoir exécutif au dépens du Parlement (règlements de nécessité) ;

c) La limitation des libertés, individuelle de la presse et celle du commerce.

La nécessité d'agir vite obligea le gouvernement à se passer et de la délibération et du contrôle parlementaires. C'est ainsi que pendant le premier semestre de la guerre le pays a vécu sous le régime d'un gouvernement absolu statuant par voie de décret sur la matière, relevant de la compétence du pouvoir législatif. Il est vrai, d'autre part, que ce régime trouva un correctif théorique dans l'obligation pour le gouvernement d'obtenir la ratification ultérieure des mesures prises en l'absence des Chambres. Cette autorisation fut accordée pour l'ensemble des mesures prises étant donné l'im-

(1) Jèze : *Le Pouvoir exécutif pendant la guerre*.

portance des situations fondées sur la foi de l'autorité de la chose jugée et, partant l'impossibilité de rétablir l'ancien état de choses. Cette situation se perpétua non seulement pendant toute la durée de la guerre, mais aussi longtemps après la conclusion de l'armistice, malgré la permanence des sessions législatives au cours de la guerre (depuis le 22 décembre 1914). Les commissions parlementaires déléguées auprès des divers services administratifs ne pouvaient pas exercer leur contrôle d'une façon efficace, parce que le gouvernement n'entendait pas partager la responsabilité dans la conduite de la guerre. Il faut néanmoins reconnaître que certaines de ces commissions rendirent des services appréciables en apportant leur concours au gouvernement dans les affaires intéressant directement la guerre.

Le renforcement des prérogatives du pouvoir exécutif nous est peut-être le mieux démontré par les budgets de guerre.

La loi du 5 août 1914 accorda au gouvernement cette autorisation générale : « en cas de mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités et en cas d'absence de Chambres » d'ouvrir provisoirement par décrets rendus au Conseil d'Etat les crédits supplémentaires et extraordinaires nécessaires aux besoins de la défense nationale. Mais il n'y a pas seulement la législation sur les crédits additionnels qui devait être mise hors d'usage. Les budgets ordinaires, si l'on peut dire ainsi, subirent eux aussi des modifications importantes. L'accroissement formidable des dépenses de guerre rendit impossible toute évaluation budgétaire, de sorte que le gouvernement fut obligé de

demander à la Chambre tous les trois mois, de lui accorder une somme forfaitaire sur laquelle il faisait des prélèvements au fur et à mesure des besoins constatés. Dans de pareilles circonstances la latitude laissée au gouvernement se mesurait à la hauteur des crédits accordés en bloc. Le contrôle politique fut rendu encore plus difficile par ce fait que les dépenses de l'administration ordinaire finirent bientôt par fusionner avec les dépenses de guerre. Or, toutes ces circonstances étaient de nature à favoriser la mauvaise gestion financière d'autant plus que les commandes pour les fournitures du matériel de guerre s'élevaient à des sommes considérables. (Les rapports de la commission interministérielle constatent que certains services s'occupant des besoins de la guerre n'ont même pas établi de comptabilité régulière. — V. le discours à la Chambre de M. L. BROUSSE, du 15 février 1921). Il est caractéristique qu'en France la mauvaise gestion financière n'attira pas l'attention de l'opinion publique qu'après la conclusion de la paix et surtout à propos de la liquidation des stocks de guerre, tandis qu'en Angleterre le Parlement s'émut même en pleine guerre des accroissements formidables des dépenses publiques. Aussi chercha-t-il encore de bonne heure à renforcer son contrôle financier vis-à-vis du gouvernement. Il y réussit dans une certaine mesure après une longue discussion avec le gouvernement sur le conflit d'attribution et le 25 juillet 1917 fut créé un Select Committee composé de 25 membres avec les attributions suivantes :

1° Le droit d'examiner les dépenses publiques (vote estimate et vote of credit).;

2° Le droit de proposer des réformes de comptabilité ;

3° Le droit de demander des réformes dans la procédure parlementaire.

En outre, en Angleterre, on a eu recours aux hommes rompus aux affaires commerciales, financières et économiques (business men) au contrôle du prix de revient par voie d'inspection des comptabilité des fournisseurs de l'Etat. (V. M. le professeur JÈZE, *Revue de S. et L. F.*, 1917 et 1918).

Les mauvaises habitudes déterminées par la guerre se perpétuèrent en France même après la conclusion de la paix et cela surtout en ce qui concerne les emprunts. C'est ainsi que l'émission des Bons de la Défense Nationale continue toujours, sans que le législateur ait jamais pris le soin d'en fixer le montant. Il en fut à peu près de même des deux derniers emprunts (5 % et 6 %). Leur émission fut autorisée sans que le Parlement ait pu savoir exactement la nature des besoins auxquels ces emprunts devaient pourvoir. Il va sans dire que cette aliénation de ses droits par le Parlement est de nature à décourager complètement l'exercice du contrôle à posteriori et cela à plus forte raison que ce dernier reste forcément sans aucune sanction... Enfin la guerre a laissé en héritage un budget tripartite (ordinaire, extraordinaire et le budget spécial des réparations) qui n'aura certainement pas pour effet de simplifier l'exercice du contrôle, mais constituera plutôt une tentation pour le gouvernement d'opérer des virements suivant

sa commodité. Ce budget présente les mêmes inconvénients que les comptes spéciaux du Trésor qui se sont considérablement multipliés au cours de la guerre.

2° Pratique Serbe.

Malgré l'anglicanisme gouvernemental déjà devenu traditionnel on se rallia en Serbie pendant la guerre à la politique de l'union des partis qui n'était pas d'ailleurs destinée à durer pendant toute la durée de la guerre. Mais que ce fut le gouvernement de coalition ou le cabinet homogène ses attributions devinrent à peu près dictatoriales. Il avait le droit de statuer par voie de décrets sur toutes matières relevant de la compétence du Parlement, à condition, bien entendu, d'obtenir un bill d'indemnité, aussitôt que la Chambre serait convoquée. Est-il nécessaire de dire que cette ratification ne lui fut jamais refusée. Tel fut le cas pendant les guerres balkaniques, tel fut le cas pour la Grande Guerre.

La loi du 29 juin 1912 accorda un crédit extraordinaire de 30 millions de dinars pour subvenir aux premiers besoins de la guerre qui était sur le point d'éclater. Cette loi indique diverses ressources par lesquelles ces dépenses devaient être couvertes. Faite pour ainsi dire à tête reposée cette loi prévoit dans son art. 4 la constitution d'une commission parlementaire spécialement nommée pour contrôler l'emploi de ces fonds.

Par contre la loi du 1^{er} octobre 1912 *prend connaissance et ratifie* la décision du Conseil des Ministres par laquelle le Ministre des Finances fut autorisé à

mettre à la disposition du Ministre de la Guerre une somme de 15 millions de dinars pour les dépenses de guerre. En même temps cette loi autorise le Ministre des Finances à mettre à la disposition du Ministre de la Guerre un nouveau crédit de 20 millions, en ajoutant en même temps que, si ce crédit se montre insuffisant, un nouveau crédit de 20 millions lui sera ouvert par le Conseil des Ministres.

La loi du 6 avril 1913 accorde un nouveau crédit, de 90 millions, en ratifiant en même temps deux crédits, dont le premier de 20 et l'autre de 30 millions de dinars, ouvert au Ministre de la Guerre par le Conseil des Ministres.

Il en fut de même des crédits extraordinaires destinés à pourvoir aux dépenses de la grande guerre. Toutes lois en la matière ont pour but soit de ratifier la décision du Conseil des Ministres portant l'ouverture d'un crédit, soit d'accorder de nouveaux crédits, soit d'autoriser le Conseil des Ministres à ouvrir des crédits nécessaires pour le cas où les crédits accordés ne seraient pas suffisants.

Toutes les dépenses de guerre sont en outre dispensées du visa préalable tant administratif que judiciaire. Elles cessent d'être régies par la législation de droit commun pour être soumises à l'application des dispositions du « règlement administratif en temps de guerre » (mandat d'anticipation et mandat de disposition).

Par contre la loi prend toujours des dispositions concernant les ressources avec lesquelles seront couverts ces crédits.

Telles furent les lois du 29 juillet 1914, du 12 novembre 1914, du 14 avril 1915, du 13 août 1915 et du 30 septembre 1916.

Notons à ce propos un cas intéressant qui se produisit au cours de la guerre et que l'on a appelé le « coup d'Etat de Corfou ». Sur une question de politique intérieure l'union sacrée fut brisée pour faire de nouveau place au gouvernement homogène (des radicaux). De ce fait le gouvernement quoique ayant la majorité à la Chambre ne put travailler avec le Parlement, parce que un certain nombre de ses députés étaient restés dans le pays et que l'opposition entendait faire obstruction ce qui empêcha que le quorum nécessaire fut atteint. L'opposition délégua à la Chambre quelques députés devant combattre la politique du gouvernement. Or, parmi d'autres projets de loi sur le bureau de la Chambre il y avait aussi un projet de loi sur les crédits extraordinaires de 250 millions de dinars pour lequel le gouvernement réclama l'urgence. L'opposition, ou plutôt ses délégués, prétendirent que le gouvernement n'avait pas le droit d'utiliser ces crédits sans l'autorisation du Parlement qui ne pouvait pourtant pas l'accorder faute de quorum. Le gouvernement passa outre et consulta ultérieurement, pour plus d'impartialité, quelques juristes occidentaux de renom qui répondirent que le droit était du côté du gouvernement.

Le pouvoir dictatorial de l'exécutif se perpétua même après la guerre et surtout pendant la période transitoire qui va du début de 1919 jusqu'au commencement de 1921. La faute en est à l'esprit d'exclusivité de deux grands partis politiques à peu près égaux en force

numérique, qui faisaient alternativement obstruction, de sorte que le régime légal fut remplacé par le régime des décrets-lois et même de simples circulaires ministérielles. Et c'est sous ce régime que les mesures les plus graves furent prises, telles que la réforme agraire, le retrait des couronnes autrichiennes et la fixation de leur proportion (1 à 4) par rapport au dinar, ainsi que quelques emprunts dont l'un fut forcé. Je citerai ici quelques faits touchant notre sujet, et empruntés au discours de M. YANKOVITCH, ministre des Finances, pendant l'été 1920.

1° Un emprunt de 300 millions de couronnes autrichiennes a été conclu auprès de la Banque d'Autriche-Hongrie (banque d'émission autrichienne), le 2 octobre 1919, dans les circonstances suivantes : Le Ministre des Finances d'alors s'était adressé à la dite banque en lui demandant 300 millions de couronnes devant remplacer les couronnes autrichiennes restées dans la circulation à l'intérieur du Royaume et qui étaient trop abîmées. Ces dernières devaient être remboursées à la Banque en échange de billets nouveaux. Comme il ne s'agissait ici que d'une opération statutaire et que, par conséquent, il n'y avait pas de délai fixé pour le remise des billets abîmés, les nouveaux billets furent mis en circulation et les billets abîmés ne furent retirés de la circulation et remis à la Banque que quelques mois plus tard. De cette façon une double dette fut contractée sans autorisation parlementaire : provisoire à l'égard de la Banque autrichienne et définitive à l'égard de la Banque Nationale qui couvrit ces nouveaux 300 millions de billets couronnes par des billets dinars.

2° Un second emprunt a été fait sans autorisation parlementaire à l'occasion du retrait de la circulation des couronnes autrichiennes moyennant une retenue de 20 % du montant nominal des sommes présentées aux guichets. Le produit de cet emprunt a été d'un milliard de couronnes, soit 250 millions de dinars, portant un intérêt de 3 % et amortissable en 10 ans.

3° Sans aucune autorisation, un Ministre des Finances a spéculé sur la hausse du dinar pour le compte de l'Etat dans certaines bourses européennes (surtout à Genève) en achetant des dinars, ainsi qu'à Belgrade en vendant des devises sur l'étranger. En principe, toutes les devises sur l'étranger devaient être « liées » c'est-à-dire avec l'obligation pour l'acheteur d'importer un certain nombre de marchandises déterminées, mais il y en eut aussi qui furent « libres » et celles-ci firent fausse route.

Jusqu'à quel point fut poussée l'inobservation des règles constitutionnelles nous montre encore ce fait se rattachant également à la période extralégale des années 1919 et 1920. A cause de l'obstruction parlementaire le cabinet de M. DAVIDOVITCH fut dans l'impossibilité de présenter son budget au Parlement. Pour masquer l'illégalité flagrante des dépenses qu'il devait faire sans autorisation de la Chambre, ce même cabinet s'avisa de demander à la Cour des Comptes l'approbation de son budget, ce qui n'était nullement de sa compétence. L'affaire fut encore pendante lorsque le cabinet démissionna, ce qui amena le dessaisissement de la Cour des Comptes de ce litige.

Ce sont donc des souvenirs du passé récent dont on doit empêcher le fâcheux retour.

CHAPITRE IV

Situation financière de la France et Problèmes budgétaires

I

Données du Problème.

La guerre que nous venons de traverser a eu une double conséquence extrêmement importante pour les finances publiques. Elle a rendu les alliés, et surtout la France, créancière des Empires Centraux pour la réparation des dommages causés aux particuliers et secondo, elle a renversé les rapports entre l'économie nationale et les finances publiques. La loi de finances du 31 juillet 1920 avait modifié la physionomie du budget français en instituant un budget spécial des « dépenses recouvrables » sur les versements à recevoir de l'Allemagne en exécution du Traité de Versailles, et dont le montant a atteint en 1921 le chiffre 16 milliards. L'Etat français s'est fait le banquier de l'Allemagne par l'application des principes du droit public, en accomplissant par là un acte de protection de ses nationaux et de la solidarité nationale (L. du 19 avril 1919), afin de garantir le sinistré contre la mauvaise foi du débiteur. Comme le paiement de cette indemnité est échelonné sur une période de 32 ans, il va sans dire que le budget spécial est destiné à durer pendant plusieurs années sinon jusqu'à l'acquittement intégral du débiteur ¹. Du point de vue

(1) On pense en général qu'on pourra répartir le paiement intégral des dommages de guerre sur une période de 10 années à raison de 8 milliards par an pour la reconstitution des régions libérées et 4 milliards par an pour les pensions; soit 12 milliards.

budgetaire, le compte de réparation constitue une dette publique vis-à-vis d'une nouvelle catégorie de métiers très intéressants et qui vient s'ajouter aux dettes déjà existantes. Le montant de la dette avait considérablement augmenté au cours de la guerre pour atteindre au 1^{er} mars 1921 le chiffre de 310 milliards (y compris les dettes d'avant-guerre).

La seconde caractéristique des finances publiques actuelle, c'est de méconnaître complètement le côté économique du problème. Au lieu d'être en quelque sorte une constatation du régime économique et de l'expansion de l'activité nationale, le régime fiscal a eu pour effet d'apporter des entraves très grandes à la production du pays. Il n'y a pas seulement le régime fiscal à incriminer à ce point de vue. Comme au cours de la guerre, l'Etat continue même actuellement à être un concurrent redoutable sur le marché financier intérieur par son émission ininterrompue de bons de la Défense Nationale, sans parler de grands emprunts. En offrant toujours des conditions meilleures aux souscripteurs, il a contribué considérablement à la cherté du loyer de l'argent, tout en abaissant la valeur vénale des titres antérieurs. Cette politique ne peut être justifiée qu'au cas où elle tendrait à diminuer le montant des billets en circulation et à faire face aux nécessités du Trésor qui se trouve à court d'argent faute de la rentrée des impôts. Seulement je ne comprends pas qu'on admette d'autres souscriptions qu'en argent frais, ce qui ne fait qu'aggraver le fardeau de dette publique, en accordant toujours des taux plus élevés. Bien entendu, cette objection ne concerne pas les obligations arrivées à l'échéance

au moment de la nouvelle souscription, mais elle vise non seulement les obligations à court terme, mais aussi les rentes de la dette consolidée. L'on sait très bien que l'émission du dernier emprunt 6 % a été l'occasion pour certains établissements financiers de bénéfices considérables. D'ailleurs ces faits sont assez avérés pour qu'il soit nécessaire d'y insister. Cette fréquence de recours de l'Etat au marché monétaire a entraîné la raréfaction de capitaux de sorte que de nombreuses entreprises industrielles se sont trouvées sans moyens d'assurer leur marche régulière et leur extension. De cette façon l'Etat contribue de son propre mouvement à comprimer la matière imposable en prenant sous forme d'emprunt ce qu'il aurait pu prendre sous forme d'impôts. Il n'est donc nullement étonnant que la commission des finances se soit opposée, d'une manière absolue à l'augmentation du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaire, laquelle augmentation pourrait être très préjudiciable non seulement aux intéressés, mais aussi à l'Etat, en pleine période de crise industrielle et commerciale (dernier trimestre de l'année 1920). Quant il s'agit de fixer le taux de l'impôt il faut savoir déterminer exactement la mesure au-dessus de laquelle on ne peut pas aller sans compromettre son rendement. Ce dernier n'est pas toujours proportionnel au taux, quelquefois il l'est, mais dans le sens négatif. A ce point de vue il présente une parenté avec les crédits demandés par le gouvernement : plus les crédits demandés sont réduits plus les dépassements de crédits sont considérables. Plus le taux de l'impôt est lourd, moins les impôts rentrent.

Donc quoi qu'il en soit, la situation budgétaire française se présente de la façon suivante. Les dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires auxquelles le budget doit faire face s'élèvent approximativement à 25 milliards, auquel chiffre il faut encore ajouter une quinzaine de milliards de francs du budget spécial des réparations. De sorte que, en tenant compte des budgets respectifs, l'ensemble des dépenses du budget français doit être porté approximativement au chiffre du 45 milliards par an. Il faut encore compléter ces données par quelques observations qui sont d'une importance capitale. Tout d'abord en ce qui concerne le budget spécial de réparations il n'a jusqu'ici comporté que des dépenses sans sa contrepartie dans le chapitre des recettes. Certes, il est entendu que l'Allemagne devra s'acquitter, qu'elle le veuille ou non, mais il est aussi certain que cette créance sur l'Allemagne reste tout à fait hypothétique et quant à son montant et quant à son mode de recouvrements. Ceci tient surtout au long délai qui lui est accordé pour son acquittement, et, secondo, parce que son obligation est une question strictement politique dépendant dans une large mesure de l'accord entre les alliés d'hier, malgré la ferme décision de la France de faire respecter les engagements pris. Or, il se peut très bien que cet accord ne soit pas toujours très facile à faire et les relations entre les Alliés pendant ces trois dernières années nous autorisent amplement à le penser. Nous nous abstiendrons d'exposer ici de nombreux cas de ces tiraillements quelquefois trop ouverts, et nous ferons remarquer seulement que, du fait que certains d'entre eux cherchent

un isolement plus ou moins splendide, la créance sur l'Allemagne est appelée à subir des modifications toutes les fois qu'elle est remise sur le chantier. Mais il n'y a pas que le côté politique qui soit le point faible de cette question. L'on sait que l'indemnité que l'Allemagne doit verser se compose de deux éléments, dont l'un est variable (26 % ad valorem sur les exportations) et l'autre fixe. Sur cette annuité la France doit recevoir 52 % au terme de l'accord de Spa. Mais malgré la netteté des principes posés on ne sait ce que doit être cette annuité. Sa partie variable dépend exclusivement de l'importance des exportations allemandes. Ces dernières sont actuellement très prospères à cause de la baisse du mark sur les marchés étrangers et de la stabilité relative (par rapport aux marchés étrangers) de son pouvoir d'achats sur le marché intérieur. Mais rien ne nous autorise à dire quelle sera demain l'importance de ses exportations, ni la faculté de paiement de l'Allemagne. La chute continue du mark allemand ne saurait se prolonger d'une façon indéfinie à l'instar de ce qui se passe en Russie ou en Autriche sans provoquer des difficultés très graves à l'intérieur du pays. Cela pour cette raison qu'il y a une masse considérable de gens (petits rentiers, de gens à revenus stables) qui ne sont pas appelés à bénéficier du commerce avec l'étranger et que la chute du mark va toucher au vif. D'ailleurs, quoi qu'il en soit, le Trésor français ne peut jamais être sûr qu'il recevra telle ou telle somme à titre de réparations et il doit toujours envisager l'éventualité du paiement en nature qui constitue en même temps une garantie contre l'insolvabilité monétaire de l'Al-

lemagne. C'est ce que la France avait prévu en passant l'accord LOUCHEUR-RATENAU.

Il y a aussi la question monétaire qu'on ne doit pas perdre de vue. Elle présente une importance considérable non seulement pour les finances intérieures, à m'exprimer ainsi, mais aussi en ce qui concerne les dettes vis-à-vis de l'étranger. Ces dernières sont assez importantes et sont dues en grande partie à l'établissement des comptes spéciaux nés à la suite de la guerre (acquisition de stock américains, importation de pétrole ¹⁾). Il faut remarquer à ce propos que toutes ces acquisitions sont faites à crédit au moment où le franc était au pair. C'est à ce prix-là que l'écoulement de marchandises à l'intérieur du pays a été fait. Plus tard, la baisse du change s'en est suivie et, de ce fait, la dette vis-à-vis de l'étranger se trouve considérablement augmentée. L'instabilité du change due tant aux conditions économiques qu'à la spéculation étrangère fait que le montant des arrérages (exprimés en monnaie française) reste extrêmement variable. De même, le problème budgétaire est en étroite dépendance de l'importance des billets en circulation. En ce qui concerne les dépenses, celles-ci sont d'autant plus importantes que le pouvoir d'achat du franc tend à diminuer. La diminution du montant des billets en circulation aurait pour résultat la réduction des dépenses de l'Etat. Seulement il faut remarquer que la diminution des dépenses de l'Etat ne sera pas toujours d'accord avec la diminution des recettes. Il

(1) La dette extérieure s'élève à 35 milliards, dont 6.490 millions de la dette commerciale, 13 milliards de la dette vis-à-vis de l'Angleterre, et 15 milliards vis-à-vis des États-Unis.

arrivera ce fait — comme c'est toujours le cas lorsque l'Etat est en gestion — que la diminution des recettes aura précédé la réduction des dépenses, le fait sera inévitable d'autant plus que la liquidation de certains services nés de la guerre sera rendu malaisé parce qu'elle aura pour conséquence le licenciement du nombreux personnel, question à laquelle les pouvoirs publics ne peuvent pas rester insensibles. Cet écart entre les recettes et les dépenses sera la cause déterminante de nouveaux déficits qui viendront s'ajouter à ceux résultants de l'abstention fiscale actuelle. C'est encore dans le budget de recettes que la révision des chiffres sera la plus difficile. En ce qui concerne les dépenses leur chiffre sera relativement facile à arrêter en ayant recours au « Number Index » et en établissant d'une façon approximative le prix de matériaux comme c'était le cas, par exemple, pour l'évaluation des dommages de guerre. Mais le jeu ordinaire des calculs arithmétiques se prêtera difficilement aux opérations tendant à fixer le chiffre des recettes à cause du taux progressif des impôts. En outre, ce taux progressif sera la cause de nouvelles déceptions pour le Trésor public. En admettant comme nous devons le faire que le montant de billets en circulation et le coût de la vie aillent en diminuant, il en résultera inévitablement la compression considérable des chiffres des opérations commerciales ou d'autres revenus. D'autre part, l'application du taux progressif aux matières imposables réduira plus que proportionnellement à ces compressions les recettes de l'Etat, sans parler d'ailleurs des contestations entre le fisc et les contribuables. A ce

point de vue le vieux système fiscal présente beaucoup plus de facilités. Il suffit de suivre le mouvement des prix avec une attention soutenue pour établir avec assez de précision les révisions de chiffre dans le budget de recettes suivant que le pouvoir d'achats de la monnaie augmente ou diminue. Il aurait (ce système précédent) encore cet avantage d'amener la paix fiscale, d'éviter des contestations entre le fisc et le contribuable.

Qu'il nous soit permis de revenir à ce propos au budget spécial des réparations. Tout le monde sera d'accord que les créanciers dudit budget sont très intéressants si nous admettons pour le moment, d'autre part, que la créance de l'Allemagne sera entièrement récupérée, il s'agit maintenant de savoir si les révisions de chiffres à intervenir devront s'appliquer également aux créanciers du budget des dépenses recouvrables. En bonne logique il faudrait l'admettre, bien qu'une telle mesure serait de nature à provoquer le mécontentement des intéressés. Toutes ces révisions — qu'elles concernent les dépenses ou les recettes — sont nécessaires si l'on ne veut pas risquer de compromettre le fonctionnement régulier du Trésor et d'aboutir à de pures injustices. De même qu'on a admis la revision des marchés, pour cause d'augmentation de prix de la main-d'œuvre et, en partant, du prix de revient, au moment où la valeur de la monnaie avait baissé, de même il faut maintenant entreprendre la revision des chiffres budgétaires lorsque le pouvoir d'achat du franc tend à augmenter. Prétendre qu'un contribuable français devra payer l'année prochaine à titre d'impôt la même somme que cette année-ci c'est dire

en même temps que la part contributive de ce Français doit être aggravée étant donné la possibilité que le franc aura de gagné pendant cet intervalle 25 % de la valeur actuelle (par exemple).

Pour être complet, il faut encore mentionner le montant de la dette publique qui s'élève d'après les dernières indications du Ministre des Finances et du rapporteur général du budget à 330 milliards de francs dont 35 reviennent à l'étranger et le reste (290 milliards) constitue la dette intérieure. En regard de ce chiffre de la dette, la France est créancière de diverses nations étrangères pour un total de 14 milliards de franc.

Tout en avouant que la situation n'est pas brillante et que les difficultés à vaincre sont très grandes, il faut bien reconnaître qu'elle n'est pas trop alarmante. Les difficultés actuelles sont les manifestations des dépressions économiques qui sont par définition passagères, mais elles sont loin de mettre en péril l'Etat ou l'intégrité de sa souveraineté sous quelque rapport que ce soit. D'ailleurs il y a un fait qui a valu à la France l'éloge de toutes les nations tant amies qu'ennemies, et qui est l'esprit de l'ordre qui n'a point cessé de régner dans l'intérieur du pays. Bien que la plus éprouvée par la guerre, elle a eu l'air de ne s'en ressentir nullement à ce point de vue. L'autorité du gouvernement n'a pas été entamée en aucune manière, mais bien au contraire. Tous les hommes qui se sont succédés au pouvoir ont eu le courage d'affirmer bien haut qu'il ne faut compter que sur soi-même et, quoi qu'il arrive, on ne peut pas attendre de l'Allemagne qu'elle comble le déficit

annuel de 15 milliards. Cet état d'esprit est la meilleure garantie qu'on saura venir à bout des difficultés actuelles, si sérieuses soient-elles.

II

Solutions proposées.

Après avoir exposé la situation financière de la France et les nécessités auxquelles le Trésor doit faire face, voyons maintenant quelles sont les solutions proposées et quelle en est la valeur pratique.

Nombreuses sont les autorités et non des moindres en matière financière qui ont prétendu (comme M. CAILLAUX et le comte de FELS) ¹ que le problème financier ne pourra pas être résolu nationalement, mais qu'il fallait doubler la Société des Nations d'un organisme financier, « d'une Cour souveraine de compensations financières internationales chargée de constituer et d'administrer un fond de la paix ». On a affirmé même que cette solidarité internationale qui va jusqu'à la bourse est la meilleure garantie de la viabilité de la Société des Nations. Sans contester le côté idéaliste de cette proposition, à laquelle on ne peut que rendre hommage en passant, nous ne croyons pas que cette solution soit susceptible de réalisation pratique. Ce n'est possible pour cette raison qu'à l'heure actuelle il y a une nation, les Etats-Unis en l'espèce, qui restera toujours la créancière en dernier ressort des autres nations, et qui n'a derrière elle aucune nation contre laquelle elle pourra se retourner. De même qu'elle avait refusé de s'associer à la proposi-

(1) « Revue de Paris », Octobre-Novembre 1921, les articles du comte de Fels.

tion de LLOYD-GEORGE — qui est d'ailleurs complètement identique à la première, bien que les termes en soient différents : annulation des dettes entre les alliés¹ — les Etats-Unis se refusent à adhérer à cette proposition pour cette raison que ce serait en dernière analyse, eux qui devraient supporter le fardeau des nations débitrices tout en laissant aux autres membres de la communauté internationale la faculté de se créer une situation économique privilégiée chez les petites nations. Il y a aussi un autre facteur économique (la spéculation) très important par l'influence qu'il exerce sur les pouvoirs publics, qui cherche à profiter de la baisse des devises continentales et qui est tout à fait hostile à la stabilisation de leur valeur. C'est ainsi que les Etats-Unis préfèrent négocier séparément avec chacune des nations débitrices en escomptant obtenir par là les conditions qui leurs soient les plus favorables, en se réservant soit la maîtrise du marché pour les produits dont ils sont exportateurs, soit l'importation des objets dont ils ont besoin. Faute de leur adhésion la Chambre internationale des compensations ne pourra certainement pas fonctionner.

La seconde proposition qui avait recueilli pas mal d'adhérents a été l'émission nouvelle de billets de banque au fur et à mesure des besoins budgétaires. On a soutenu qu'elle serait de nature à favoriser l'essor industriel et commercial. A l'appui de cette proposition on avait invoqué aussi l'exemple de l'Allemagne. Notons aussi que cette opinion fut soutenue

(1) Les dettes des Alliés vis-à-vis de la France, = les dettes de la France vis-à-vis de l'Angleterre, = les dettes de l'Angleterre vis-à-vis des États-Unis.

dans le rapport du Comité technique du Ministère des Finances qui fut présenté au mois de janvier à M. DOUMER lorsqu'il succéda à M. François MARSAL. Dans ce rapport il est question d'une nouvelle émission de billets de banque d'un montant de 15 milliards, pour le cas où l'emprunt envisagé n'aurait pas chance de réussir et de 8 milliards au cas où cet emprunt réussirait. Heureusement la majorité de la Chambre des Députés s'est trouvée d'accord avec le Ministre des Finances sur les inconvénients de l'augmentation de la circulation financière et cette nouvelle émission n'eut pas lieu ¹.

Au contraire il y a eu une diminution de billets en circulation pour une somme assez importante (de 2 milliards) suivie d'un abaissement du taux d'escompte de la Banque de France, signe d'une détente de la crise commerciale.

Il y a aussi une troisième proposition qui, sans prétendre résoudre le problème d'une façon définitive, devrait combler dans une large mesure le déficit budgétaire en instituant l'impôt sur le capital. Elle est soutenue surtout par les éléments avancés de la Chambre des Députés et de l'opinion publique. Disons tout de suite que cette réforme ne constitue pas une nouveauté pour le système fiscal français, bien qu'elle se réclame d'être fraîchement importée. Nous reviendrons tout à l'heure à ces précédents historiques et du sort qui leur était réservé, notons seu-

(1) Sur les inconvénients de la politique inflationniste, v. Yves Guyot et A. RAFFALOVITCH : *Inflation et Déflation*, 1921 ; exemple fourni par l'histoire : l'Angleterre de 1797-1815 ; la France (assignats) ; les États-Unis : guerre d'indépendance ».

lement ici que cette sorte d'impôt fut pratiqué récemment — en dehors de l'Allemagne et de l'Angleterre — à vrai dire sous une forme déguisée, par la Tchékoslovaquie et par mon pays à l'occasion du retrait des couronnes autrichiennes. Etablir l'impôt sur le capital ce n'est autre chose que déclarer la guerre à tous les principes qui ont servi de base et de justification aux impôts actuels. Admettre l'impôt sur le capital c'est en même temps se déclarer partisan de la « socialisation », ne fut-elle qu'étatique de toutes les richesses particulières. Avec l'impôt sur le capital l'imposition publique obtient une signification toute nouvelle à la WAGNER : « l'impôt n'est autre chose qu'un élément historique appelé à disparaître du jour où l'Etat deviendra le propriétaire collectif de tous les biens appartenant jusque là aux particuliers. Si ce n'est pas du communisme « intégral », c'est tout au moins un commencement de son exécution. En cette occasion nous ne pouvons nous empêcher de penser aux nombreuses théories économiques qui ont été émises à propos de l'impôt d'une façon générale et suivant lesquelles l'impôt doit être considéré comme un stimulant de la production. On est allé même jusqu'à dire, et non sans raison, que l'Etat en prélevant annuellement une part de la richesse produite participe à la production d'une façon intense, qu'ainsi le contribuable cherchera toujours à développer son activité et à rejeter sur l'avenir ce qu'il aura payé à titre d'impôt. Il faut tout de suite reconnaître que l'impôt sur le capital ne peut en aucune manière être considéré comme un facteur de production. En diminuant les moyens de production, on diminue en même temps

la production elle-même et cela à un double point de vue : mathématiquement d'abord, et, secondo, en décourageant l'initiative privée. A-t-on oublié les précautions traditionnelles dont on devrait tenir compte minutieusement et quant au choix de la matière imposable et quant à la fixation de la quotité de l'impôt ? N'a-t-on pas toujours soutenu que tout le problème de la politique fiscale consiste à savoir si les sacrifices imposés à l'épargne individuelle sont compensés par les avantages que la société peut rendre à ses membres, ou bien s'il ne serait pas mieux de laisser cette part à leur disposition pour qu'ils puissent contribuer à l'accroissement du bien être social ? N'a-t-on pas aussi catégoriquement affirmé qu'il fallait maintenir une juste proportion entre le revenu moyen annuel de la nation et le montant total des impôts ? La méconnaissance de ces règles fournies par l'expérience aboutit à coup sûr à compromettre le rendement des impôts et à entraîner la stagnation des transactions juridiques. Multiplier les impôts et renforcer le taux, ne veut pas dire toujours augmenter les recettes publiques. Enfin on est en droit de se demander que devient le droit de propriété, si l'on établit l'impôt sur le capital ! On pourra prétendre qu'il n'y a aucun empêchement constitutionnel à ce que cet impôt soit établi, d'autant moins que la Constitution de 1875 reste muette sur ce sujet, et qu'il est admis par un grand nombre d'auteurs que le texte constitutionnel postérieur en date doit seul compter (pour les questions sur lesquelles il n'est pas statué d'une façon explicite). Si les constituants de 1875 s'étaient abstenus de faire une déclaration de droits c'est qu'ils

devaient pourvoir aux affaires beaucoup plus urgentes. D'ailleurs ils n'ont pas crû nécessaire de le faire parce que les droits antérieurement reconnus n'ont jamais été contestés.

Nous savons très bien que cette expropriation pour cause d'utilité publique (impôt sur le capital) constitue dans une large mesure l'application d'un programme politique et que, peut-être, à ce titre-là, pourrait-on nous contester le droit de nous exprimer à ce sujet. Tout en reconnaissant que les finances publiques sont une question essentiellement politique, nous croyons ne faire tort à personne si nous nous plaçons sur un autre terrain pour apprécier la valeur pratique de cette réforme. Car d'autant moins que la politique est une affaire de persuasion surtout dans le régime démocratique. C'est sur le terrain du rendement des impôts que nous entendons nous placer pour examiner la valeur de l'impôt sur le capital. Il est avéré que la récente réforme fiscale a eu pour effet de donner lieu à un déficit considérable s'élevant à 4 milliards environ. Voici d'ailleurs quelques chiffres empruntés à l'article de M. le Professeur JÈZE paru dans le *Journal des Finances* du 22 avril 1921 :

	Produits (en millions)	Prévisions
Juillet-Août 1920	292,8	700
Septembre »	234,4	700
Octobre »	295,5	760
Novembre »	203,2	462
Décembre »	183,7	415,7
Janvier 1921	151,6	415,6
Février »	147,6	415,6
	1 418,8	3 329,2

Donc, en 8 mois le déficit sur les évaluations est de 1.911 millions soit 57 %.

Comme le dit M. le Professeur JÈZE : « La grande réforme fiscale de 1920 est dans un échec lamentable ». On doit maintenant se demander quelles en sont les causes. Sans méconnaître les effets de la conflagration mondiale, on ne peut pourtant pas faire retomber sur elle toute la responsabilité du déficit fiscal. Il est vrai que la guerre a eu pour effets un certain déplacement de richesses et que la victoire a fait naître une fausse espérance que l'Allemagne doit supporter une grande partie des charges du Trésor. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'il y ait encore aujourd'hui des gens crédules qui comptent sur une amnistie fiscale, malgré les avertissements donnés de haut lieu. Ce fait est commun à tous les pays belligérants vainqueurs. Mais il y a d'autres causes encore plus importantes de cette abstention fiscale.

D'abord, c'est la nouveauté des impôts. Il est connu que les impôts nouveaux rentrent mal. Comme toute autre réforme la nouveauté fiscale est accueillie avec beaucoup de méfiance, bien que ses partisans soient enclins à n'en voir que les bons côtés. Pour qu'elle puisse donner des résultats espérés, pour qu'elle puisse faire ses preuves il faut d'abord qu'elle soit acceptée par les contribuables, il faut qu'ils s'en accommodent. Jusque là la conscience fiscale du contribuable doit nécessairement fléchir — à moins qu'il ne soit idéalement conscient de son devoir public — par crainte de voir contrarier ses affaires, ainsi que par honte d'être plus dupe que les autres. Il y a aussi la gabegie administrative dont on parle tant

dans la presse quotidienne qui est aussi pour quelque chose dans l'abstention du contribuable qui ne veut donner son argent qu'à bon escient. Economiquement parlant, il y a aussi à envisager un certain laps de temps nécessaire pour que les opérations de la répercussion fiscale s'accomplissent. Ce sont donc autant d'éléments dont le contribuable doit tenir compte et qui font qu'il soit méfiant à l'égard de la réforme récente. Le mal est encore aggravé par ce fait que le contribuable a toute la faculté d'agir à sa guise, car l'impôt sur déclaration « est un impôt sur la conscience », comme l'a bien dit L. SAY.

Alors n'est-on pas en droit maintenant de se demander à quoi bon établir des impôts nouveaux tout en étant certain qu'ils ne rentreront pas plus que ceux qui existent déjà ? Ne va-t-on par là diminuer l'autorité des pouvoirs publics qui ne peuvent certainement pas entreprendre des poursuites contre une foule considérable de contribuables qui ne veulent ou ne peuvent pas payer ? Ne serait-ce encourager encore davantage cette soustraction au devoir fiscal, ou bien encore ne veut-on pas remplacer le « paye qui veut » par le « personne ne veut payer » ?

Du point de vue historique l'impôt sur le capital ne constitue pas une nouveauté. Il a été pratiqué à l'époque révolutionnaire sous la forme de prélèvements faits en une seule fois sur les biens présents et à venir des émigrés. Les biens présents furent confisqués et vendus contre la monnaie fiduciaire que l'on sait. En ce qui concerne les biens à venir l'Etat émit la prétention de se substituer aux émigrés dans leurs droits successoraux éventuels. Cette opération eut

pour effet d'entamer considérablement les transactions juridiques, parce que les parties contractantes craignaient toujours d'être exposées aux revendications éventuelles de l'Etat, et évincées, par conséquent, de la possession des biens qu'elles auraient acquis pendant l'intervalle. Le trouble économique fut tellement dangereux que l'Etat se décida à transformer ses droits éventuels en une reprise immédiate. C'est ainsi qu'aux termes de la loi du 9 floréal an III les biens des ascendants d'émigrés devaient être partagés en autant de parts qu'il y avait d'enfants, plus une part et un préciput de 20.000 frs. devait revenir à l'ascendant lui-même. L'Etat prenait autant de parts qu'il y avait de descendants en exil. Mais l'évaluation de la valeur totale des biens fut très malaisé à cause des variations quotidiennes des prix — pareillement à ce qui se passe aujourd'hui pour le commerce extérieur — dues à la circulation des assignats. Devant ces difficultés l'application de cette loi dut au bout de quelque temps être remise à plus tard, pour le moment où la crise monétaire fut atténuée ¹.

La même difficulté se présenterait aujourd'hui si l'on décidait l'établissement de l'impôt sur le capital. En effet, il serait vraiment difficile d'évaluer la fortune des particuliers, surtout à l'heure actuelle ou celle-ci est composée d'éléments multiples. S'en remettre à la déclaration du propriétaire c'est exposer à la tentation sa bonne foi ; s'en tenir à la taxation d'office c'est traîner en longueur, sans y compter d'ailleurs l'augmentation du nombre des agents du

(1) Voir sur ce point - MARION : *Les ventes des biens nationaux pendant la Révolution*, p. 111 et suivantes.

fisc et les contestations interminables entre les parties intéressées. Il faut aussi tenir compte des fluctuations constantes des prix véniaux à cause de l'instabilité du pouvoir d'achat monétaire, des écarts seront quelquefois considérables pendant l'intervalle qui s'écoule entre le moment de l'évaluation et celui du paiement.

C'est pour ces raisons ci-exposées que nous croyons qu'il vaut mieux renoncer à l'établissement des impôts nouveaux et procéder d'une façon plus rationnelle et plus active à la perception des impôts déjà existants.

III

Conclusion.

Après avoir exposé les données du problème et examiné une à une la valeur pratique des solutions proposées, nous chercherons dans le présent paragraphe à tirer les conclusions.

La première observation qui se dégage de l'examen de la situation actuelle c'est que la politique financière suivie jusqu'ici n'a pas été une politique, si je peux dire ainsi, de longue portée. Les solutions données aux divers problèmes financiers ont eu presque toujours le caractère d'expédients financiers. Les budgets généraux et les crédits supplémentaires de ces dernières années en sont un exemple entre mille. D'ailleurs cette politique financière est facile à expliquer par les nécessités du moment et par les circonstances exceptionnelles.

La seconde observation, déjà formulée précédemment, c'est que cette même politique financière avait négligé le côté économique du problème. Et c'est à juste titre qu'on peut dire qu'elle se ressent beaucoup des préoccupations politiques du législateur ; qu'on fait plutôt des finances politiques que des finances économiques, ce qui était naturellement la cause des déceptions budgétaires.

A notre sens, la solution de ce problème consiste dans l'établissement d'un plan financier basé sur des éléments aussi stables que possible et commun à tous les successeurs au pouvoir, ainsi que dans le retour aux principes d'économie politique.

L'établissement d'un nouveau DOMESDAY-BOOK aurait pour résultat de permettre l'élaboration d'un programme financier dont le budget ne serait qu'une application de détail. Cette opération ne nous paraît pas impossible d'autant moins que le budget de l'Etat se compose d'une partie des dépenses à caractère invariable. Ce sont des dépenses dites constitutionnelles, pour lesquelles l'intervention du Parlement n'est que formelle et qui échappent dans une large mesure aux programmes ministériels. En ce qui concerne, d'autre part, les dépenses variables, nous ne croyons non plus que la difficulté soit insurmontable, pour cette raison qu'en temps normal tous les ministres des Finances se servent du principe de la pénultième année pour établir leurs prévisions budgétaires. L'établissement de ce plan financier nous paraît aujourd'hui très nécessaire parce que les arrérages de la dette publique se trouvent considérablement augmentés auxquels vient s'ajouter tout un budget spé-

cial et presque invariable présentant le caractère de la dette publique. Mais pour que l'élaboration de ce plan financier soit rendu possible il faut tout d'abord procéder à l'établissement d'un inventaire de l'actif et du passif de la France. Le Ministre des Finances et la Commission du budget s'étaient déjà engagés dans cette voie, tout en s'arrêtant à mi-chemin. Ils avaient établi le chiffre définitif du passif de la France s'élevant à 330 milliards. Il fallait ensuite arrêter le chiffre de l'actif français. C'est une opération qui sera d'autant moins difficile que le Ministre des Finances pourra être très aisément renseigné sur l'importance et la nature des biens possédés par certains services publics. Une pareille mesure, concernant exclusivement les biens immobiliers de l'Etat, fut prise sous la Monarchie de Juillet (en 1833) sans d'ailleurs avoir reçu sa pleine application. Ce ne fut qu'au lendemain de 1870 que l'Assemblée Nationale s'aperçut que le budget ordinaire n'était pas une mesure suffisante pour indiquer la voie dans laquelle devait s'acheminer la politique financière de la France pour faire face aux obligations qui lui étaient imposées par le Traité de Francfort. C'est ainsi que la loi des finances de l'exercice 1874 a repris l'idée de la Monarchie de Juillet en édictant pour le pouvoir exécutif l'obligation de dresser un inventaire des biens possédés par l'Etat.

L'art. 22 : « Il sera dressé dans le courant de l'année 1874 un relevé présentant distinctement :

1° Un tableau de toutes propriétés immobilières de l'Etat tant à Paris que dans les départements et qui sont affectés à un service public.

2° Le tableau de toutes les propriétés non affectées à un service public.

Ce relevé sera dressé conformément aux prescriptions de l'ordonnance du 6 octobre 1833. Il sera imprimé et distribué à l'Assemblée Nationale pendant la session de 1874 ».

L'art. 24 : « Une commission sera chargée de reviser tous les trois ans les affectations des immeubles faits aux divers services publics. Elle émettra son avis sur l'opportunité de maintenir, de réduire ou de faire cesser ces affectations ».

Les circonstances politiques avaient empêché cette loi de recevoir son application en temps voulu et le premier inventaire ne fut dressé qu'en 1878 c'est-à-dire quatre années plus tard.

A cette époque-là le domaine public de l'Etat, des départements et des communes fut évalué à une quinzaine de milliards ce qui en représente aujourd'hui 50. Ce domaine fut augmenté plus tard par le domaine public colonial et aujourd'hui par celui de l'Alsace-Lorraine et par la loi de séparation. Il faut encore y ajouter le domaine privé de l'Etat visé également par l'art. 22 paragraphe 2, c'est-à-dire les monopoles et le chemin de fer, qui fut considérablement augmenté par la guerre.

Comme cette loi n'a été abrogée ni explicitement ni implicitement par aucune loi ultérieure, le Ministre des Finances a toute la faculté de reprendre cette pratique si vite abandonnée.

Les avantages de cet inventaire seraient considérables. Tout d'abord, le Parlement pourrait se prononcer

en pleine connaissance de cause sur le maintien ou sur l'aliénation de certains biens faisant partie soit du domaine public, soit du domaine privé de l'Etat. A moins qu'il ne s'agisse de biens représentant une valeur historique, ce sera toujours d'après le rendement des diverses exploitations étatiques qu'il devra rendre sa décision. Bien entendu, il y aurait beaucoup d'exploitations de l'Etat qu'il serait préférable de céder à l'initiative privée sans que l'intérêt général ait à en souffrir. Tout en les cédant l'Etat garderait la faculté de déterminer les conditions de leur exploitation et de se réserver, s'il en est besoin, le droit de contrôle. Le produit de ces cessions servirait à pourvoir aux besoins de la Trésorerie ou à la réduction de la dette flottante.

De sorte que le bilan de l'actif et du passif de l'Etat doit revêtir cet aspect :

ACTIF :		PASSIF :
1. Domaine public	de l'État et des entités administratives. }	1. Dette consolidée.
2. Domaine privé		2. Dette flottante.
3. Exploitations à céder.		3. Budget des réparations.
3. Créances sur l'Allemagne.		

Une fois le bilan de l'actif et du passif de l'Etat établi, on procédera à l'établissement du plan financier, dont le budget ne sera qu'une application annuelle. Pour ce faire on tiendra compte du montant des arrérages de la dette publique et du chiffre budgétaire, d'une part, et des recettes publiques d'économie privée et des impositions publiques de l'autre. Il y a aussi deux éléments très importants pour la politique financière et dont il faut également tenir compte. C'est d'abord le chiffre du revenu annuel de la

nation qui est le meilleur indicateur de la faculté contributive et, secondo, du chiffre annuel de la capitalisation qui nous renseigne sur la situation du marché monétaire auquel l'Etat a souvent besoin de s'adresser. Bien entendu, ces chiffres seront sujets à révision périodique — mais non pas tous — suivant l'importance de la circulation fiduciaire c'est-à-dire suivant la puissance acquisitive de l'argent. De cette façon on pourra réussir à réaliser l'unité de vues dans la politique financière, ce qui sera de nature à inspirer la confiance du créancier de l'Etat et la sécurité du contribuable. Ils sauront l'un et l'autre à quoi s'en tenir. Ils n'auront ni l'un ni l'autre à craindre la chute ou l'avènement d'un ministère, quel qu'il soit, parce qu'ils sauront que la politique financière de tout gouvernement aura pour base l'économie nationale. Cette atmosphère de confiance sera le meilleur stimulant de l'activité nationale, des transactions juridiques, et les rentrées des impôts ne tarderont pas à devenir de plus en plus considérables. D'autre part, la confection du bilan de l'actif de l'Etat finira par attirer l'attention du Parlement sur l'existence de nombreux services publics déficitaires dont le maintien n'est nullement justifié et dont il devra prononcer la cession à l'initiative privée. Cette démonopolisation des diverses exploitations étatiques sera une nouvelle source de revenus publics susceptible de réduire dans une large mesure le montant de la dette flottante. Elle aura en outre un autre avantage économique qu'il ne faut pas négliger, à savoir à rendre à des professions productives une foule de gens qui s'étaient accrochés au budget de l'Etat. Du même

coup on arriverait à réaliser des économies très appréciables par la suppression des services déficitaires ¹.

Nous ne voyons aucun obstacle juridique à ce qu'on puisse procéder à l'élaboration de ce plan financier, d'autant moins qu'il n'est nullement nécessaire de lui donner la forme d'une loi. Il suffit tout simplement que ce plan soit arrêté d'accord avec la commission des finances de la Chambre et avec l'assentiment des groupes parlementaires représentant l'opinion du pays. La publicité en quelque sorte solennelle de ce plan fera réfléchir mûrement les ministres qui s'avisent de s'en écarter à la légère. D'ailleurs ne voit-on pas constamment des ministres des finances se départir du budget qu'ils ont eux mêmes fait voter, pour qu'on puisse prétendre que ce plan serait de nature à lier les ministères de demain. L'histoire des crédits additionnels quels qu'ils soient et leur régularisation après coups nous en sont une preuve suffisante.

En faisant collaborer à ce plan tous les partis politiques on pourrait s'assurer par là non seulement le concours de meilleures compétences, mais aussi la stabilité et la continuité de la politique financière qui est la meilleure garantie contre les conséquences des expédients financiers.

(1) Les monopoles des tabacs rapportent au budget français 800 millions ; en Angleterre le prélèvement des droits sur les exploitations privées en rapporte 1.400 millions. Les allumettes fabriquées en France coûtent 1.050 francs un million ; importées elles coûtent 700 francs le million. C'est ainsi que l'État bien qu'en entretenant l'exploitation des monopoles des allumettes trouve son avantage à importer les allumettes de l'étranger, opération qu'il avait antérieurement interdite aux Compagnies.

En ce qui concerne les chiffres, des déficits des chemins de fer de l'État et des postes et télégraphes, voir le discours de M. Louis DESCHAMPS, du 16 novembre 1921.

CHAPITRE V

Exécution des mesures Financières

Réalisation des recettes. — Paiement des dépenses. — Ordonnancement. — Trésor. — Banque d'émission au service du trésor. — Clôture du budget.

Une fois que la mesure financière, *stricto sensu* (impôt, emprunt, ou le budget) a obtenu l'approbation législative, il appartient alors au pouvoir exécutif d'en assurer l'application. Pour y satisfaire le pouvoir exécutif est obligé d'accomplir un certain nombre d'opérations juridiques préalables qui varient suivant le cas. Décret du 31 mai 1862 : « les administrateurs et ordonnateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des recouvrements et paiements ».

Réalisation des recettes.

Il y a deux sortes de recettes publiques : celles qui proviennent d'autres sources que de l'impôt et celles qui proviennent de la perception des impôts. Etant donné la nature des premières — provenant de diverses exploitations étatiques — l'autorisation législative ne contient aucune obligation juridique pour le pouvoir exécutif. Elles sont perçues conformément aux dispositions législatives antérieures qui ont institué ces exploitations et réglé leur mode de fonctionnement. Par contre, en ce qui concerne les recettes pro-

venant des impôts, l'autorisation législative implique, pour le gouvernement, l'obligation d'accomplir un certain nombre d'opérations juridiques qui sont la constatation et la liquidation des droits et de dresser des rôles nominatifs. Ce n'est qu'après avoir accompli ces actes juridiques que les agents du pouvoir exécutif peuvent procéder au recouvrement de ces recettes.

Par application du principe de l'unité fiscale de la caisse publique, toutes les recettes doivent être centralisées afin de permettre au Ministre des Finances de les diriger là où l'on en aura besoin. Cette centralisation s'opère matériellement dans les caisses des trésoriers-payeurs généraux et par un jeu d'écritures des caisses départementales au trésor public, c'est-à-dire moyennant le compte courant réciproque entre le trésor, la Direction Générale du secondement des Fonds et les trésoriers-payeurs généraux ¹.

Paiement des dépenses.

A la différence des dettes des particuliers les dettes de l'Etat se caractérisent par la compétence juridictionnelle (en cas de contestation), l'absence de moyens de contrainte et par la déchéance quinquennale.

L'Etat peut être déclaré débiteur par un acte de reconnaissance de la dette émanant d'un agent du pouvoir exécutif, ou bien en vertu d'une décision émanant soit de la justice administrative, soit du

(1) Ce compte courant, institué afin d'éviter les frais d'envoi des fonds, comportait l'intérêt réciproque jusqu'en 1887, date à laquelle il fut supprimé. afin de stimuler le zèle des comptables dans la perception des impôts. C'est d'après la situation de ce compte courant que la Direction générale du roulement des fonds envoie aux trésoriers-payeurs généraux les instructions quant à l'emploi à faire des fonds.

pouvoir judiciaire (fixer le montant et reconnaissance de la dette).

La comptabilité publique a pour base la séparation absolue de l'ordonnateur et du comptable à tous les degrés de la hiérarchie administrative (art. 15 du décret 31/V. 1862). Cette séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable est assurée pratiquement :

- 1° Par la tenue de comptabilités différentes : les comptables rendent leurs comptes par gestion, et les ordonnateurs par exercice ;

- 2° Par ce fait, que les comptables sont soumis à la juridiction de la Cour des Comptes, et les ordonnateurs, non ;

- 3° Parce que les comptables sont tenus de présenter certaines garanties pécuniaires (cautionnements) à l'égard du Trésor, et non les ordonnateurs.

Le but de cette séparation est d'assurer l'Etat contre les malversations possibles dans l'emploi et le maniement des fonds. En augmentant le nombre des responsables, ils se contrôlent les uns les autres. Elle facilite aussi le fonctionnement du contrôle : deux comptabilités (des titres émis et des titres payés).

Le paiement des dépenses publiques doit être précédé d'un certain nombre d'opérations administratives lesquelles sont :

- a) *Engagement des dépenses.* — C'est accomplir un acte qui rendra l'Etat débiteur. Dépenses engagées à titre définitif par une loi ou par une décision permanente (dette publique, traitements). On peut dire que tous les actes administratifs entraînent une dépense pour l'Etat, dans la limite de crédit.

- b) *Liquidation.* — Opération comptable tendant à

vérifier l'existence de la créance produite contre l'Etat, son montant, son exigibilité, si elle n'a pas été payée antérieurement, si elle n'a pas été éteinte par la compensation ou par la déchéance quinquennale. Ce n'est donc pas une simple reconnaissance de la dette. Elle est toujours nécessaire, même au cas où l'Etat est déclaré débiteur par une décision judiciaire, pour cette raison que l'ordonnance pourra invoquer une fin de non-recevoir qu'il s'était abstenu de faire devant le tribunal qui avait statué. C'est ainsi qu'il pourra invoquer la déchéance quinquennale à l'égard de laquelle les tribunaux ne sont pas compétents. La liquidation est considérée par la jurisprudence comme une « décision préalable » de la puissance publique pouvant donner lieu au contentieux administratif. Cette décision préalable pourra être tantôt formelle, tantôt elle résultera d'un silence prolongé pendant 4 mois. Dans ce dernier cas la demande du créancier est considérée comme rejetée et il pourra se pourvoir devant la justice administrative (17 juillet 1900).

c) *Ordonnancement*. — (Art. 82 du Décret du 31/V. 1862). C'est l'imputation de la dépense faite sur le crédit budgétaire déterminé (indice, chapitre, article et paragraphe). Elle donne lieu en même temps à la délivrance du titre de paiement au créancier de l'Etat. C'est un acte purement discrétionnaire contre lequel il n'est pas possible de se pourvoir en justice. Sans contester la créance produite contre l'Etat, l'ordonnateur pourra refuser d'ordonnancer la dépense en invoquant l'épuisement des crédits. Le seul moyen qui reste au créancier, c'est de s'adresser aux Chambres par voie de pétition...

Ordonnateurs primaires et Ordonnateurs secondaires.

Les premiers sont les ministres, les seconds divers chefs de services qui leur sont subordonnés (directeurs généraux, préfets). Les ordonnateurs secondaires ordonnancent les paiements dans la limite des crédits qui leur sont délégués. De même il y a deux sortes d'ordonnances : ordonnances directes ou de paiement et ordonnances de délégation.

Les ordonnateurs primaires et les ordonnateurs secondaires sont obligés de respecter les autorisations budgétaires, c'est-à-dire de ne faire de paiements que dans la limite des crédits autorisés. Les dépassements des crédits et les dépenses sans crédit leur sont rigoureusement interdits. Pour assurer le respect de cette règle, le Décret du 31/V 1862 (art. 290) a prescrit l'institution du contrôle d'ordonnancements moyennant la comptabilité centrale tenue par chaque ministère. Les ordonnateurs secondaires sont obligés à cet effet d'adresser le 10 de chaque mois l'état des paiements effectués. En outre, le « Journal Général » et le « Grand Livre » contenant l'inscription du montant des crédits budgétaires et les dépenses déjà faites renseignent le Ministre intéressé sur l'état des crédits.

D'après l'art. 90 du même décret le Ministre des Finances doit veiller à ce que les crédits budgétaires ne soient pas dépassés et que les paiements soient effectués à temps. Pour que ceux-ci ne subissent pas de retard le Ministre des Finances procède à la distribution mensuelle des fonds par voie de décret, d'après les états de paiement à faire qui lui sont envoyés avant le 25 de chaque mois par chacun des Mi-

nistres ordonnateurs. Cette distribution mensuelle des fonds a pour but non seulement de contribuer au respect des autorisations budgétaires, mais aussi de mettre les Ministres ordonnateurs dans l'impossibilité matérielle de dépasser les crédits qui leur sont ainsi alloués. Malgré tout cela la distribution mensuelle des fonds n'empêche pas les Ministres ordonnateurs de dépasser les crédits budgétaires pour tel ou tel article ou paragraphe, étant donné qu'elle n'est faite qu'en bloc. Elle n'a d'autre effet que de décharger la responsabilité personnelle du Ministre des Finances. Afin d'éviter les dépassements de crédits, le Décret de 1862 a prescrit :

Le visa des ordonnancements par la Direction Générale du mouvement des fonds. Toutes les ordonnances, quel que soit le ministre dont elles émanent, doivent être envoyées à la dite Direction pour l'apposition du visa. Elle tient pour chaque ministère un carnet portant les crédits ouverts par la loi des finances ou par les autorisations législatives ultérieures, en regard desquels elle inscrit au fur et à mesure les dépenses effectuées. La consultation de ce carnet et du compte des distributions mensuelles des fonds lui permet de se rendre compte exactement de l'état des crédits budgétaires de chacun des Ministères. En conséquence, elle accordera ou refusera le visa des ordonnances qui lui sont soumises.

A l'exception des ordonnances portant sur la caisse centrale, toutes les ordonnances originales sont transmises à la Direction Générale de la Comptabilité Publique, pour qu'elle puisse les produire à la Cour des Comptes. Les intéressés (ordonnateurs et comptables),

sont prévenus par des extraits, des paiements à effectuer.

2^o Pratique Serbe.

Les textes constitutionnels et l'art. 1^{er} de la loi du 6 mars 1910, déclarent que le budget constitue une loi. Dès lors, il est donc nécessaire que le budget soit prélevé aussitôt après le vote pour qu'il puisse recevoir son application. Une fois qu'il a été publié, c'est au pouvoir exécutif d'en assurer l'exécution ponctuelle. L'art. 48 dispose en effet : « L'exécution du budget appartient au pouvoir exécutif. Celui-ci doit observer strictement les autorisations parlementaires. En tant qu'exécuteur du budget le pouvoir exécutif a une double qualité, il est à la fois ordonnateur et mandataire puisqu'il doit rendre des comptes ».

Art. 49 : « Le Ministre des Finances doit assurer la perception des recettes budgétaires d'après les lois en vigueur. A cet effet, il donnera les ordres nécessaires, toujours dans la limite des lois positives, aux organes publics intéressés ».

Les art. 51 et 52 règlent la centralisation des recettes sous le contrôle de la Direction Générale de la Comptabilité Publique qui est en même temps chargée de la distribution mensuelle des fonds. Cette centralisation s'opérait antérieurement par l'intermédiaire des trésoriers-payeurs généraux auxquels succédèrent d'après le décret du 5 octobre 1918 les directions financières départementales dont nous avons déjà exposé le mécanisme. (Voir supra le côté technique du budget, pratique serbe.)

En ce qui concerne le caractère juridique des dettes

de l'Etat, il est absolument identique à celui qu'avait consacré la législation française (absence de moyens de contrainte, déchéance quinquennale, compétence en principe administrative). Peu importe, du reste, que la dette soit reconnue spontanée, ou en vertu d'une décision des tribunaux judiciaires ou administratifs.

La séparation des fonctions de l'ordonnateur et celles du comptable est prescrite par l'article 56. Aucun cumul de ces fonctions n'est permis ni à titre permanent, ni à titre provisoire. Les ordonnateurs tiennent leur comptabilité par exercice, les comptables par gestion.

Art. 60 : Aucune dépense ne pourra être engagée sans l'existence d'un crédit préalablement accordé. L'engagement des dépenses a lieu par n'importe quel acte administratif émanant d'un ordonnateur (ordre, circulaire, contrat) et ayant pour effet d'entraîner une dépense pour l'Etat.

L'art. 63 est relatif à la liquidation des créances sur l'Etat : « toute sortie de la caisse publique doit être précédée d'une liquidation régulière et conforme aux lois en vigueur. La créance ne pourra être payée qu'au véritable créancier de l'Etat, ou à son mandataire dûment autorisé ».

Enfin, l'art. 64 concerne la troisième opération préalable au paiement, l'ordonnancement : « aucun paiement ne pourra être effectué sans autorisation écrite de l'ordonnateur compétent.

« L'ordre de paiement doit indiquer l'année budgétaire, l'article et le paragraphe (partie et position) du crédit accordé, auquel doit être joint le compte dûment liquidé.

« Pour que l'ordonnancement puisse avoir lieu, il faut que le service à payer ait été « réellement rendu à l'Etat ».

Toutes ces opérations (engagement, liquidation et ordonnancement) constituent des opérations administratives, c'est-à-dire des actes d'autorité, et à ce titre leur contentieux présente la même nature juridique que celui de la législation française.

Le Trésor.

Le principe d'une bonne politique financière exige que toutes les dépenses ordinaires soient couvertes par les revenus ordinaires et que, d'autre part, toutes les dépenses extraordinaires soient couvertes par les produits de l'emprunt. Ceci veut dire en même temps que les dépenses budgétaires soient payées exclusivement sur les recettes budgétaires elles aussi. Mais il peut arriver, d'autre part, que pour une raison ou une autre, les recettes budgétaires fassent défaut ou tardent à venir, de sorte que les paiements peuvent subir un retard dans leur exécution. C'est en prévision de cette éventualité que la loi des finances autorisa le Ministre des Finances à recourir aux bons offices du Trésor public dont le rôle consiste à jouer celui de banquier budgétaire. Etant donné les diverses sources qui l'alimentent (les excédents d'impôts et les revenus annuels de l'Etat, le produit de la dette publique, les fonds de concours) le Trésor public est toujours censé avoir à sa disposition les fonds nécessaires à l'acquittement des dépenses publiques. S'il n'en a pas, il a pour mission de se les créer. Il le fait sous

la forme de la dette flottante en émettant les bons du Trésor ¹. A cet effet, la loi des finances autorise le Ministre des Finances à émettre de ces bons jusqu'à concurrence d'une somme déterminée (avant la guerre c'était ordinairement 800 millions). Ces bons sont des obligations à court terme portant intérêt dont le taux est fixé par le Ministre des Finances d'après la situation du marché monétaire.

En réalité le montant des bons mis en circulation dépend — tout au moins telle devrait être la règle — de l'abondance ou de l'insuffisance des recettes publiques. En cas d'affluence des fonds dans les caisses publiques le Ministre des Finances diminue le taux de l'intérêt des bons du trésor, ce qui a pour effet de réduire l'importance des bons mis en circulation. Dans le cas contraire, il augmente le taux de l'intérêt ce qui provoque de nouvelles souscriptions. Cette opération est complètement identique au jeu de l'escompte dans le commerce intérieur et extérieur.

Nous avons fait remarquer tout à l'heure que la dette flottante n'est pas constituée exclusivement par l'émission des bons du Trésor, mais aussi par les dépôts des divers correspondants du Trésor. A titre d'exemple, nous reproduirons ici la situation de la dette flottante du 1^{er} janvier 1908, d'après les chiffres fournis par M. BAUDIN, sénateur, dans son livre intitulé « Le budget et le déficit » 1916.

(1) Notons à ce propos que les bons du Trésor ne constituent pas à eux seuls la dette flottante. Il faut encore y ajouter les dépôts des divers correspondants du Trésor.

Dettes portant intérêts.

<i>Effets à payer :</i>	en millions de francs.
Bons du Trésor	74,
<i>Correspondants du Trésor :</i>	
Ville de Paris	60,
Départements	344,
Caisse des dépôts et consignations	242,
<i>Soldes de comptes courants avec le Trésor :</i>	
des fonds non employés des Caisses d'Épargne	94,
de la Caisse Nationale	42,
Caisse Nationale de retraites pour la vieillesse	41,
Crédit Foncier, solde des comptes courants	128 000,
Ministère de l'Instruction Publique, solde de comptes courants des fondations Anglaises	380 000,
Fonds particuliers des comptables (trésoriers et payeurs généraux)	32,
Dettes ne portant pas d'intérêt	400,
Total de la dette publique	1 336 millions

D'après le compte général de l'administration des finances, le Trésor a eu à faire face en 1907 à une dépense de 5.746 millions, or comme il a eu à sa disposition une somme de 5.011 millions, le montant des disponibilités qu'il a dû se procurer en faisant appel aux ressources de la dette flottante n'a été que de 734 millions, c'est-à-dire $5.746 - 5.011 = 734$, chiffre égal à la différence entre le chiffre de la dette flottante et celui du solde en caisse réel, soit $1336 - 734 = 601$ millions.

Il ressort, donc, de ce compte que la dette flottante comprenait 74 millions de bons du trésor, bien que l'encaisse de ce dernier s'élevait à un chiffre de 601 millions. On pourra se demander maintenant à quoi bon entretenir la dette flottante pour laquelle l'Etat paie les intérêts, si les ressources du Trésor sont

abondantes. La raison en est que, vu l'importance des dépenses publiques qui se chiffrent par millions, le Trésor ne doit jamais être pris au dépourvu. C'est pour cela qu'on constatera toujours une circulation de bons du Trésor même à l'époque des excédents budgétaires. Voici d'ailleurs quelques chiffres empruntés au même auteur :

	Valeurs de caisse et de portefeuille	Excédents de recettes	Excédents de dépenses	Bons du trésor
1900	586	67	—	75
1901	440	—	125	99
1902	351	—	116	193
1903	403	70	—	114
1904	513	100	—	184
1905	674	59	—	91
1906	655	—	15	116
1907	601	88	—	78

L'importance de l'encaisse à un moment donné n'est nullement l'indice d'une bonne situation financière mais prouve simplement que le Trésor avait à ce moment à faire des dépenses considérables. C'est ainsi qu'en 1906, au moment de l'affaire marocaine, l'encaisse du Trésor atteignit le chiffre de 655 millions bien que les recettes ne fussent pas en excédent.

Dans l'esprit du législateur et théoriquement la dette flottante ne doit être autre chose qu'une anticipation de recettes, un moyen d'assurer la correspondance entre les recettes et les paiements. Malheureusement, la pratique s'est chargée de prouver le contraire. Je parle ici de ce qui se passait avant la

guerre. En ce qui concerne les recettes budgétaires, on peut dire qu'elles anticipent de beaucoup les paiements des dépenses publiques. L. SAY explique cette anticipation de recettes par ce fait que les recettes et surtout les impôts de consommation se font jour par jour, tandis que les dépenses se font d'une façon intermittente, avec beaucoup de retard à cause des diverses formalités à accomplir. Donc, on n'est pas fondé à dire que l'exécution du budget est une cause déterminante de la dette flottante. En réalité, les déficits budgétaires, s'il y en a, ne peuvent agir qu'à postériori. La vraie cause de la dette flottante réside dans l'existence de nombreux services extra budgétaires et dans ce fait qu'on emploie presque toujours les excédents budgétaires à solder les dépenses des services spéciaux, au lieu de les destiner à compenser les déficits budgétaires. Il suffit d'envisager et de comparer les résultats de quelques exercices budgétaires pour voir, d'une part, que les déficits budgétaires sont minimes par rapport au chiffre de la dette flottante et, de l'autre, que les excédents budgétaires sont pleinement capables de compenser les déficits budgétaires. C'est ainsi que M. BAUDIN avait calculé que le montant des insuffisances budgétaires avait atteint le chiffre de 183 millions pour la période qui va de 1898 à 1907, tandis que pour le même laps de temps la dette flottante s'était élevée à 1.207 millions. De même il avait établi que les excédents des recettes pouvaient très largement compenser les déficits budgétaires, si l'on voulait les y employer. Voici d'ailleurs, son tableau :

Déficits du budget		Excédents	
1886	47	1888	47
1887	9	1889	24
1892	84	1890	87
1893	21	1891	105
1894	17	1897	4
1895	8	1898	92
1896	125	1899	67
1901	116	1900	67
1902	15	1903	70
1906	52	1904	100
1908	48	1905	59
Divers		1907	88
	612		845

Il faut remarquer à ce propos que de nombreuses dépenses extrabudgétaires restent sans aucune compensation et constituent en définitive des découverts du Trésor, (Les avances aux compagnies de Chemins de fer aux termes de la loi du 8 août 1885 ; les avances pour la liquidation des anciennes caisses de chemins vicinaux et de constructions scolaires, services du matériel de guerre, conversion du 3 $\frac{1}{2}$ % en 1903) auxquels on doit pourvoir par le recours à la dette flottante. Bien entendu le nombre de ces services spéciaux s'est considérablement accru au cours de la récente guerre.

Au début de celle-ci, nous avons assisté à un dédoublement de bons du Trésor : en bons du Trésor proprement dits et en bons de la Défense Nationale. (Loi du 13 septembre 1914). En réalité, ces derniers devaient aux yeux du législateur se substituer aux bons du Trésor qui existaient jusque là, avec cette différence, qu'ils étaient destinés à recueillir la plus large sous-

cription. Par la suite cette différence persista et les deux sortes de bons continuèrent à circuler les uns à côté des autres. Seulement la circulation des bons du Trésor fut relativement restreinte (elle ne dépassait pas 2 milliards en 1919), tandis que la circulation des Bons de la Défense Nationale a atteint en 1920 un chiffre formidable de 49 $\frac{1}{2}$ milliards. La circulation des bons de la Défense Nationale — dont l'émission continue encore aujourd'hui — fut considérablement favorisée par les conditions très avantageuses offertes aux souscripteurs (prompt remboursement, taux assez élevé de l'intérêt). Sans contester, d'ailleurs, les avantages qu'ils présentent pour le Trésor public (augmentation de ses facilités de paiements des dépenses, diminution du nombre des billets en circulation), les bons de la Défense Nationale ont dans une large mesure contribué au renchérissement du coût de la vie. Tout en diminuant le montant des billets de banque en circulation, ils n'ont pas eu pour effet de réduire la circulation fiduciaire, mais au contraire de l'augmenter, puisque les détenteurs s'en étaient servis comme d'un moyen de paiement. Seulement il faut le reconnaître, ces bons ne pouvaient servir au paiement de menues dépenses puisqu'ils étaient libellés pour des sommes plus importantes. De ce fait ils furent soustraits à la circulation ordinaire et ne purent produire le mauvais effet psychologique qu'ils auraient pu s'ils avaient été d'usage courant.

Il est, d'autre part, certaines « opérations de trésorerie » qui donnent lieu à l'entrée et à la sortie des fonds sans pourtant constituer des recettes et des dépenses proprement dites. Ce sont : a) les mouvements

des fonds, c'est-à-dire le transport de l'argent d'une caisse publique à l'autre suivant les besoins de paiements ;

b) Les opérations du Trésor avec ses correspondants facultatifs et obligatoires. Le nombre de ces derniers va en augmentant par suite du développement de la législation sociale. Ce sont des établissements d'utilité publique poursuivant des buts différents. Tous ces correspondants — entités administratives et établissements d'utilité publique — versent des sommes considérables au compte du Trésor à charge pour celui-ci de les rembourser ultérieurement. Aucun de ces dépôts ne peut être considéré comme des recettes publiques, ce qui n'empêche pas d'ailleurs le Trésor de s'en servir au fur et à mesure de ses besoins. Et on constate toujours le fait que plus les dépôts sont considérables, moins les ministres résistent à la tentative d'en user. L'emploi de ces fonds a pour effet d'augmenter la dette flottante ;

c) Les avances faites par le Trésor et dont il devra être plus tard remboursé ; nous avons vu tout à l'heure comment beaucoup de ces avances se transforment en découverts du Trésor.

2° Pratique Serbe.

Afin d'assurer la correspondance entre les recettes et les dépenses publiques la loi prend des dispositions particulière en vue de la formation graduelle de « l'actif de l'Etat et du fonds de roulement du Trésor ». Ces dispositions sont d'autant plus nécessaires que les fonds de concours peuvent quelquefois manquer et que les impôts directs se font très souvent attendre, étant donné le caractère agricole de la pro-

duction nationale. C'est en automne que les impôts directs rentrent le mieux.

Voici comment est formé l'actif de l'Etat :

Art. 40 : « Tous les excédents budgétaires, qu'elle qu'en soit la cause, le reliquat non utilisé des crédits accordés, le produit des revenus extraordinaires prévus ou non dans le budget annuel forment l'actif de l'Etat. »

Le Ministre pourra effectuer des paiements sur la partie disponible de cet actif sans autorisation spéciale de la Chambre, mais dans les conditions suivantes :

1° 50 % du produit auquel des excédents budgétaires doivent être affectés à la formation du fonds de roulement du Trésor jusqu'à ce que ce fonds n'atteigne le chiffre de 66 millions de dinars au total. Cette somme n'est pas disponible.

2° La partie disponible ne pourra servir qu'à l'acquittement des recettes indûment recouvrées, au remboursement de la dette flottante et à l'acquittement des créances restées impayées des exercices antérieurs.

3° Le reste doit servir de réserve à l'équilibre budgétaire, si les recettes se font attendre (art. 41 et 42).

Les comptes de la trésorerie doivent être établis à part et présentés à la Chambre en même temps que le compte général des Finances.

En outre, la loi des finances fixe toujours le chiffre des bons du Trésor que le Ministre des Finances est autorisé à émettre pour maintenir l'équilibre budgétaire, et nullement pour la couverture des déficits budgétaires, constatés à la fin de l'exercice. Les bons du

Trésor serviront aussi de gage à l'augmentation de la circulation fiduciaire, par voie d'escompte de traites à la Banque Nationale pendant la saison d'exportation (art : 106—112 de la même loi, circulaire ministérielle du 13 mai 1913). Toutefois, cette augmentation des billets en circulation ne pourra avoir lieu qu'en vertu de la décision du Conseil des Ministres ¹.

Pratiquement parlant, les recours aux bons du Trésor ont été très fréquents ; rarement ou pour ainsi dire jamais un exercice ne s'est passé sans qu'on ait eu besoin d'y recourir, bien que les budgets de la dernière décade se soient tous soldés par des excédents de recettes. Voici le tableau des comptes définitifs depuis 1900.

1900	} déficitaires	—	chiffres ronds
1901		2 400 000	
1902		2 200 000	
1903	} excédents	—	
1904		1 500 000	
1905		900 000	
1906		3 900 000	
1907		8 430 000	
1908		4 416 000	
1909		4 448 000	
1910		4 947 000	
1911		14 648 000	
1912		7 590 000	

Comme on le voit d'après ce tableau, tous les exercices budgétaires, excepté les trois premiers, se sont soldés par un excédent de recettes, ce qui n'avait pas

(1) Cette nouvelle émission de billets de banque constitue, en, effet une émission au-delà de la limite qui lui est assignée par la loi (à la banque). Mais comme cette émission a lieu en vue de faciliter le commerce des exportations, l'État vient garantir par ses bons le remboursement du billet. A côté de cette émission supplémentaire de billets, la banque nationale a une autre émission économique, notamment, elle a fondé un fonds spécial pour favoriser les entreprises d'agriculture. Le fonds n'est pas considérable afin que son immobilisation ne puisse gêner en quoi que ce soit la banque.

empêché l'émission de bons du Trésor. D'ailleurs, ces mêmes résultats nous les avons constatés dans le budget français.

Ces bons du Trésor sont de deux sortes : ordinaires et extraordinaires. Les premiers sont au porteur et doivent être remboursés le 31 décembre au plus tard. (à moins que le porteur ne préfère les remplacer ou transformer en obligations. Leur intérêt, y compris tous les frais, ne peut dépasser 5 % de la somme effective. Le montant de ces bons est fixé par la loi des finances chaque année (art. 108, 109, 110).

Les bons dits extraordinaires sont ceux qui servent de couverture de fonds de roulements auprès de la Banque Nationale (112).

Il est à noter que le Royaume de Serbie n'a eu des bons du Trésor au sens de bons de la Défense Nationale, comme en France, ni avant, ni pendant la guerre. Cette espèce de bons du Trésor apparaît pour la première fois (art. 18 de la loi des finances) en 1919. A cette époque, on a émis par l'intermédiaire d'un syndicat de banques des bons couronnes 4 % et des bons dinars 6 %, soit au total pour 104 millions de dinars. Ce premier emprunt intérieur est à l'heure actuelle presque totalement remboursé. Un second emprunt de 500 millions a été réalisé il y a deux mois dans des conditions absolument identiques. En ce qui concerne la situation de la Trésorerie, voir, en appendice, le chapitre sur la situation financière.

La Banque de France au service du Trésor ¹.

Sans parler des opérations d'avance qui ont pris une grande envergure ces dernières années, la Banque de France est une auxiliaire très appréciable du Trésor Public français dans le paiement de ses dépenses. Elle constitue en quelque sorte une doublure de la Direction Générale du mouvement des fonds avec laquelle elle agit de concert. Il faut bien reconnaître qu'elle est loin de jouer le rôle de la Banque d'Angleterre mais il serait téméraire d'affirmer que sa collaboration aux affaires publiques en restera-là. Elle reçoit tant à Paris que dans les départements où elle possède des succursales les fonds non-utilisés par le Trésor en se chargeant en même temps de les restituer au fur et à mesure sur divers points du territoire suivant les besoins. La Direction Générale du Mouvement des Fonds reçoit journellement de la Caisse Centrale un relevé des opérations effectuées par elle au cours de la journée précédente (recettes, paiement et émission de bons) et la situation des fonds qu'elle possède elle-même et de ceux qui appartiennent à la Banque de France. Moyennant quoi, elle établit ses prévisions pour les paiements et recettes à faire à Paris et donne en conséquence les instructions à la Caisse Centrale pour la même journée. De cette façon, la Caisse Centrale se trouve amenée à faire des versements et des prélèvements pour ainsi dire quotidiens. Il arrive que la Caisse Centrale libère ses mandats sur la Banque elle-même. (Ces mandats doivent

(1) PHILIPOVITCH. — *Banque d'Angleterre au service de l'État*, traduction française.

porter le visa de la Direction Générale du Mouvement des fonds).

En ce qui concerne les paiements à effectuer dans les départements, on procède à des opérations à peu près analogues. La Direction Générale du mouvement des fonds est prévenue mensuellement par les trésoriers payeurs généraux du montant des dépenses à effectuer. D'après la situation de ces relevés la Direction Générale leur ordonne tantôt de remettre les excédents à la succursale de la Banque nationale, ou bien tantôt leur ouvre le crédit nécessaire auprès de la même succursale en cas d'insuffisance de fonds.

De cette façon la Banque de France se trouve étroitement liée aux opérations de trésorerie, et il n'est pas étonnant que de nombreux auteurs désirent que sa coopération devienne encore plus intime à l'exemple de ce qui se passe en Angleterre.

2° Banque nationale de Serbie et Trésor.

Bien qu'elle soit une institution assez jeune, fondée par la loi du 6 janvier 1883, la législation sur la Banque Nationale d'émission est très abondante ¹. Toute cette législation concerne d'une part la délimitation du champ d'action de la Banque, la proportion entre l'encaisse métallique et le montant des billets en circulation, et de l'autre, ses rapports juridiques et pécuniaires avec l'Etat. Mais toutes ces

(1) Aux termes de la loi du 6 janvier 1883, la Banque Nationale est fondée: « en vue de développer et de favoriser le commerce et l'industrie, en organisant mieux le crédit et en abaisant le prix des capitaux ». Elle pourra, en outre, servir d'intermédiaire pour la conclusion d'emprunts au compte de l'Etat des départements, des communes, ainsi que d'entreprises industrielles et commerciales du pays (loi du 22 mars 1898).

questions ne nous intéressent pas ici. Tout ce que nous pouvons dire en deux mots là-dessus c'est que la Banque Nationale de Serbie est une institution privée fondée exactement sur le modèle de la Banque de France qui a fait ses preuves ¹. Ce qui nous intéresse ici c'est sa collaboration aux opérations de paiement et de recettes pour le compte de l'Etat. D'une façon générale, on peut dire qu'elle n'a pas eu à jouer ce rôle. La raison en est qu'en Serbie, l'économie fiduciaire est d'une date relativement très récente et qu'en conséquence les procédés de banque ne sont pas encore suffisamment répandus dans le public. Il y a une autre raison encore, c'est que la Banque Nationale n'avait pas jusqu'à ces derniers temps de succursales à l'intérieur du pays. Toutefois, il faut faire une réserve en ce qui concerne les paiements à l'étranger. En réalité la Banque Nationale possède des comptes courants chez plusieurs de ses correspondants à l'étranger et c'est au moyen de ce procédé de banque que les paiements ont lieu pour le compte de l'Etat. Malheureusement, nous ne pouvons citer aucun chiffre de ces comptes courants, ni actifs, ni passifs, étant donné la brièveté de rédaction des bilans actuels de la Banque Nationale. Malgré cela, il y a lieu de supposer que leurs chiffres sont importants vu les gros paiements qu'elle fait actuellement pour le compte de l'Etat.

Au cours de la guerre et jusqu'à une époque très récente la Banque Nationale a été déchargé du ser-

(1) Pour plus de détails sur cette question, voir l'ouvrage de M. N. G. LÉVY : « *Les banques d'émission et le Trésor* », 1912 bien que ce livre ait perdu son actualité, étant donné la date de son édition.

vice des paiements à l'étranger. Un certain nombre d'emprunts de guerre, faits d'Etat à Etat ont eu lieu, comme, par exemple les emprunts accordés par le gouvernement français, par voie d'ouverture d'un compte courant à la Banque de France (ou dans une autre banque, suivant le pays). De cette manière, les paiements aux créanciers de l'Etat ont été faits sur ce compte courant.

Actuellement, la Banque Nationale a ouvert cinq succursales dans des villes importantes, et à l'avenir elle pourra jouer le même rôle que jouent les succursales de la Banque de France. Ceci d'autant plus que l'augmentation considérable du nombre des billets en circulation a développé le goût du commerce chez beaucoup de gens et appartenant à toutes les classes sociales, ce qui entraînera, ça va de soi, la démocratisation des procédés de banque.

Clôture du budget ¹.

L'année financière du budget français commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre. Mais comme il n'est pas matériellement possible que toutes les opérations de paiements et de recettes soient terminées avant l'expiration de l'exercice, la loi du 25 janvier 1889 a prévu plusieurs délais de clôture d'exercice (période complémentaire) : 31 janvier de l'année suivante pour l'achèvement en cours ; 31 mars pour l'ordonnancement des dépenses ; 30 avril pour les recouvrements et les paiements ; 30 juin pour les

(1) *Textes organiques* : ordonnance du 14 setp. 1822 ; lois du 23/v-1834 ; 25/1-1889 ; 30/III-1902.

régularisations des dépenses par voie de crédits supplémentaires et le 31 juillet pour la régularisation des écritures. A l'expiration de ces divers délais l'exercice devra être clos, c'est-à-dire que tous les droits et toutes les obligations qui se rattachent à cet exercice devront être reportés sur l'exercice suivant ou un exercice ultérieur. En ce qui concerne les dépenses non payées, un état nominatif en doit être dressé et inséré dans la loi des règlements de comptes et ce n'est qu'après la réouverture des crédits nécessaires à leur paiement que les Ministres pourront les ordonner de nouveau. Mais comme la pratique a démontré que la loi de règlement intervient toujours trop tard, le décret de 1862, art. 125, autorise le paiement de ces créances sur simple insertion dans le projet de la loi. Les créances non insérées dans l'état sus-mentionné ne pourront être payées que sur les crédits supplémentaires. Pour éviter le double emploi, le chapitre budgétaire concernant les dépenses des exercices clos n'indique aucun chiffre, mais porte la mention « pour mémoire ».

La loi (29/I. 1831) édicte la prescription quinquennale pour les créanciers domiciliés en Europe, et la prescription septennale pour ceux qui sont domiciliés hors de l'Europe.

Toutefois, cette prescription ne s'applique pas aux créances dont le paiement a été retardé par la lenteur administrative, ou, par suite du recours au Conseil d'Etat. Elles pourront être payées à titre de créances sur l'exercice périmé.

Comptes définitifs des ministres.

Une fois que les opérations budgétaires sont closes, il s'agit maintenant de connaître les résultats exacts de l'exercice expiré. C'est à cet effet que chaque département ministériel doit procéder à l'élaboration et à la publication des *comptes définitifs* des dépenses effectuées. Outre le compte des dépenses de son propre ministère, le Ministre des Finances doit aussi établir le *Compte Définitif* des recettes et le *Compte Général des Finances*. Pour que les comptes définitifs puissent être établis en temps utile, la clôture des opérations budgétaires n'a pas lieu en même temps pour tous les ordonnancements. Les ordonnateurs secondaires doivent arrêter leurs livres de comptabilité le 30 avril au plus tard et les ordonnateurs primaires le 31 juillet. De cette façon les comptes définitifs ont la chance de comprendre toutes les opérations se rattachant à l'exercice dont il s'agit de dresser les comptes. (Communication de ces comptes).

D'ailleurs, pour s'assurer que les comptes définitifs sont une reproduction sincère des états des livres de la comptabilité, l'ordonnance du 10 décembre 1823 institue une commission annuelle, dite commission extraparlamentaire à laquelle il incombe d'accomplir cette vérification. (Elle comprend 9 membres choisis par le Président de la République au sein du Sénat, de la Chambre et de la Cour des Comptes). A cet effet, elle doit arrêter, au 31 décembre, le Journal et le Grand Livre du ministère des finances et rapprocher ses chiffres de ceux qui ont été établis séparément par chaque ministère. Elle doit aussi s'assurer

de la concordance des comptes ministériels avec leurs comptabilités respectives. Les résultats de ces vérifications doivent être communiqués au Ministre des Finances, au Sénat et à la Chambre.

C'est au moyen de ces documents que la Cour des Comptes se trouve en mesure d'exercer son contrôle judiciaire et que le Ministre des Finances doit élaborer le projet de loi de règlement du budget, comme nous le verrons plus tard.

2^o Pratique Serbe.

La tendance du législateur serbe a été de raccourcir autant que possible la période complémentaire pour la liquidation des opérations budgétaires, afin de permettre au Ministre des Finances de présenter à la Chambre le compte général des Finances en même temps que le projet du budget pour l'année suivante. Et c'est, en réalité, grâce à cette circonstance que les comptes définitifs des exercices expirés ont été terminés dans le délai voulu par la loi.

L'art. 2 établit, en effet, une distinction entre « l'année budgétaire » proprement dite (allant du 1^{er} janvier au 31 décembre) et « l'année des comptes » allant du 1^{er} janvier au 1^{er} avril de l'année suivante. Donc, la période complémentaire ne dépasse guère trois mois. Toutefois, il faut remarquer que cette période complémentaire ne s'applique pas uniformément à toutes les opérations budgétaires. La loi pose quelques distinctions que voici :

a) Pour les recettes, la période complémentaire est d'un mois. (V. art. 55). « Tous les revenus budgétaires pour l'année courante sont encaissés jusqu'au

31 janvier de l'année suivante au plus tard. A cette date, tous les livres des recettes publiques doivent être arrêtés.

b) Quant aux dépenses budgétaires, il y a lieu de les distinguer suivant qu'il s'agit des engagements des dépenses ou de leur paiement.

1° Suivant l'art. 74 : « tous les crédits budgétaires doivent être clos à la fin de l'année financière (c'est-à-dire le 31 décembre). Après cette date aucun engagement de dépenses ne pourra avoir lieu ».

c) Les crédits déjà engagés par les ordonnateurs (primaires ou secondaires) pourront être utilisés par eux jusqu'au 31 janvier au plus tard et payés effectivement aux créanciers de l'Etat jusqu'à la fin du mois de février de l'année suivante au plus tard. (art. 75).

3° Exception à cette règle n'est faite que pour les crédits engagés dans le délai légal et destinés au paiement des traitements en souffrance (pour une cause quelconque), ou à l'acquittement des créances ayant leur cause dans une décision judiciaire, ou par un arrêt du Conseil d'Etat ou de la Cour des Comptes, ou bien encore au paiement des créances contractuelles si les contrats ont été conclus avant la fin du mois de novembre. « Tous ces crédits pourront être utilisés jusqu'à la fin du mois de février et payés effectivement jusqu'à la fin du mois de l'année suivante (art. 76 et 77).

Toutes ces prescriptions sont valables aussi pour les crédits additionnels et extraordinaires (art. 79).

Quant au sort des crédits non utilisés complètement et celui des paiements qui n'ont pu avoir lieu dans

les délais prescrits par la loi, nous en parlerons quand nous aurons examiné la question du contrôle budgétaire. Notons ici, toutefois, que la loi (art. 81) édicte la prescription quinquennale pour toutes les créances qui n'ont pu être recouvrées dans ce délai. Ceci est le principe. Mais ce principe comporte quelques dérogations « à moins qu'il n'y ait été dérogé par contrat ou par une loi en vigueur ». A côté de ces exceptions spéciales, l'art. 81 prescrit aussi une dérogation générale « pour toutes les créances dont le retard a été causé soit par la lenteur ou le sabotage administratifs, soit par une instance devant les tribunaux ordinaires, ou devant le Conseil d'Etat ». Pour que le créancier ne soit pas frustré de ses droits du fait des services administratifs, le même article l'autorise à demander à l'ordonnateur compétent (Ministre ou ordonnateur secondaire) que celui-ci lui certifie qu'il s'est présenté à telle ou telle date, avec tels ou tels titres pour réclamer le paiement de sa créance.

Après la clôture des opérations budgétaires, le pouvoir exécutif, en tant que mandataire du Parlement (art. 48), doit rendre compte de l'exécution de la tâche qui lui a été confiée. A cet effet, aux termes de l'art. 132, le Ministre des Finances doit préparer le « Compte Définitif et le Compte Général des Finances ». Le premier doit exposer « l'état définitif du budget » y compris les crédits additionnels et extraordinaires. Il doit avoir la forme et la division intérieure d'un budget ordinaire (art. 133). Le Compte Général des Finances doit exposer l'ensemble des opérations financières accomplies au cours de l'année financière, à savoir :

1° Les montants budgétaires des recettes et des dépenses ;

2° Les montants des crédits additionnels et des recettes ;

3° Le rendement réel des recettes et le montant des dépenses effectuées ;

4° La différence entre les prévisions budgétaires et les résultats réels, tant en ce qui concerne les recettes qu'en ce qui concerne les dépenses.

5° Le montant des opérations se rapportant aux exercices précédents.

6° Toutes les créances et toutes les dettes de l'Etat quelle qu'en soient la cause et la nature, ainsi que le montant des bons du trésor en circulation.

7° L'état du Trésor et celui de l'actif de l'Etat (formé par l'application de l'art. 40) et enfin :

8° Toutes les opérations financières accomplies dans l'année.

Les deux comptes devront être terminés le 1^{er} juillet au plus tard et transmis immédiatement à la Cour des Comptes aux fins de vérification. « Les comptes spéciaux de chaque département ministériel seront joints au Compte Général, à titre de justification ». (art 135). Ils doivent (les deux comptes) être soumis à la Chambre en même temps que le projet du budget pour l'année suivante, mais à titre de projet de loi spécial et non pas joint au budget. (art. 173 et 181).

Il est caractéristique que le législateur serbe a cru que la présente disposition n'était pas suffisante et qu'il fallait par conséquent trouver une autre garantie plus efficace encore ; l'art. 136 nous dit, en effet :

« La Chambre ne pourra pas passer à la seconde lecture du projet de budget avant d'avoir statué définitivement sur le projet de règlement des comptes de l'exercice expiré. » Ceci témoigne, une fois de plus, de la forte autorité du pouvoir exécutif, autorité dont il jouit aux yeux de la Chambre, et dont nous avons exposé les raisons un peu plus haut. *

Aussi est-ce pour cela que la loi ne prévoit pas l'institution d'une commission extraparlamentaire, telle qu'elle a été créée en France en vertu de l'ordonnance du 10 décembre 1823.

L'art. 138 invite, en outre, le pouvoir exécutif à prendre par voie de règlements d'administration publique toutes les mesures qu'il jugera utiles pour assurer l'application de cette loi. Et c'est sur cette invitation que le décret du 5 octobre 1918 a été pris.

CHAPITRE VI

Contrôle.

Fondement du contrôle. — Contrôle administratif. — Contrôle concomitant. — Contrôle judiciaire. — Contrôle parlementaire.

Fondement du contrôle

Le contrôle des finances publiques a pour but de voir si les crédits accordés par le pouvoir législatif ont vraiment reçu leur destination, si le gouvernement s'est maintenu dans les limites des crédits accordés et, enfin, si toutes les prescriptions budgétaires ou réglementaires ont été respectées. Le contrôle budgétaire n'a pas sa raison d'être seulement dans le droit des représentants de la nation d'approuver les impôts, mais aussi dans la publicité des finances, qui est une des conditions du crédit public. La gestion des finances publiques est une gestion mandatée, et comme telle, elle suppose nécessairement la reddition des comptes. Le contrôle permet aussi d'être renseigné sur les résultats de la gestion financière et de procéder en conséquence aux réformes nécessaires dans l'organisation de certains services publics. Seulement pour que ce résultat soit atteint, il faut que l'exercice du contrôle accompagne de très près l'exécution des mesures financières, sinon, il risque de venir trop tard et de manquer son but.

Questions à résoudre.

La première question qui se pose est celle de savoir à qui il faut confier l'exercice du contrôle financier.

Pour y répondre, il faut d'abord connaître la nature juridique des mesures de finances dont il s'agit de contrôler l'exécution. Or, le législateur français a établi une assimilation complète entre les mesures financières (impôts, budgets, emprunts). Il les considère toutes comme des lois, non seulement au point de vue formel mais aussi au point de vue matériel. Dès lors, du moment qu'il s'agit de savoir si la loi a été observée ou non, la connaissance de cette question ne pourra être attribuée qu'à une juridiction, donc à un organisme impartial et indépendant.

Conséquemment à cette manière de voir, les attributions de l'organe chargé de ce contrôle ne peuvent être que judiciaires, c'est-à-dire, qu'il doit se borner exclusivement à voir si les faits de gestion financière ne constituent pas une atteinte aux lois financières, et non pas à examiner l'opportunité ni l'utilité des actes financiers du gouvernement. C'est pour cette même raison que ce contrôle ne pourra s'exercer qu'à posteriori, ce qui revient à dire qu'il ne peut être que répressif.

La seconde question est celle de savoir à quel moment doit s'exercer ce contrôle. Le principe de toute législation est qu'il vaut mieux prévenir que réprimer. Donc, il en résulte qu'on doit au préalable s'enquérir si le fait (dépense) qu'on se propose d'accomplir ne constitue pas une infraction à la loi financière et suivant les cas l'interdire ou l'approuver. C'est le contrôle préalable. Seulement, ce principe doit comporter des modérations, et cela pour deux raisons. Tout d'abord l'exercice du contrôle ne doit pas porter atteinte au principe de la séparation, d'après lequel

chacun des trois pouvoirs doit rester complètement indépendant l'un de l'autre. Autrement dit l'exercice de ce contrôle préalable ne doit avoir pour effet de faire disparaître la responsabilité ministérielle qui est la pièce fondamentale du régime parlementaire. La seconde, c'est qu'un cas de force majeure peut se produire devant lequel le principe de la spécialisation budgétaire doit fléchir. Or l'appréciation, s'il y a ou non force majeure est une question essentiellement politique et comme telle elle ne peut pas relever du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire qu'il faut laisser au pouvoir exécutif celui de prendre une décision sous sa propre responsabilité.

Vu l'avantage du contrôle préventif, tout le problème à résoudre consiste à savoir s'il n'est pas possible de concilier l'exercice de ce contrôle avec le principe de la séparation des pouvoirs. Or, ce problème se résoud par le droit de réquisition pour le pouvoir exécutif (ou ses subordonnés hiérarchiques). Ce droit de réquisition laisse intacte la responsabilité ministérielle, tout en permettant l'exercice du contrôle préalable.

Néanmoins, en France, la préoccupation du respect du principe de la séparation des pouvoirs avait fini par l'emporter sur le reste et le contrôle préalable fut écarté.

Au contraire, le législateur serbe, tout en instituant ce contrôle à posteriori, n'avait pas cru devoir écarter le contrôle préalable. Bien entendu, dans les deux cas, il s'agit du contrôle préalable exercé par la Cour des Comptes.

Contrôle administratif.

Comme le dit son nom, il appartient au pouvoir exécutif parce qu'il s'exerce au cours de l'exécution même du budget, et à ce titre il ne saurait appartenir au pouvoir législatif sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs. Ce contrôle a un double caractère : il est à la fois préventif, parce qu'il porte les engagements des dépenses et concomitant parce qu'il porte sur les opérations de paiements.

a) *Contrôle préventif*, porte sur les engagements des dépenses. Par engagement de dépenses, il faut entendre toute décision rendue par un agent du pouvoir exécutif en exercice et dans les limites du pouvoir légal et ayant pour conséquence une dépense publique. Ce contrôle est d'une date relativement assez récente. Son institution fut prescrite pour la première fois par l'art. 23 de la loi de finances du 29 XII. 1890-à propos du rapport sur l'exercice 1882 : « Dans chaque ministère il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées. Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la Direction Générale de la Comptabilité Publique. Un décret déterminera les formes de cette comptabilité. Sur l'invitation de cette loi, un décret fut rendu trois années plus tard, le 14 III. 1893. Il institua un conseiller financier auprès de chaque ministre, chargé de l'éclairer sur les conséquences financières de ses actes. Ce décret établit une différence entre les dépenses permanentes, éventuelles et les dépenses engagées avant l'ouverture de l'exercice c'est-à-dire les dépenses dont le paiement est échelonné sur plusieurs exercices. Et c'est en conformité de cette division des dépenses que la

comptabilité devait être établie. La mission du contrôleur se bornait à émettre son avis sur l'imputation demandée, sur l'exactitude des évaluations et sur la disponibilité des crédits. D'ailleurs, pour qu'il puisse se prononcer en pleine connaissance de cause, le décret de 1893 lui donne le droit de demander toutes les pièces justificatives, s'il y en a. Son avis n'a qu'un caractère d'avis, le ministre pouvait passer outre. Dès lors ce contrôle, s'il en a été un, ne pouvait être que purement informatif. Encore faut-il ajouter que le contrôleur n'était pas toujours libre de s'exprimer avec franchise, parce qu'il était en étroite dépendance du Ministre qu'il était chargé de contrôler. Pour lui conférer un peu plus d'autorité la loi de finances du 30/III. 1902 décide qu'à l'avenir ce contrôleur doit être nommé conjointement par le Ministre intéressé et le Ministre des Finances, et la loi de finances du 31/III 1903 conjointement par le Ministre des Finances et le Ministre intéressé. Cette dernière loi cherche à donner la préférence au Ministre des Finances non seulement quant à la nomination, mais aussi en ce qui concerne les observations du contrôleur, qui doivent aussi être adressées au Ministre des Finances. Cette loi marque un progrès sur la législation antérieure parce qu'elle prescrit que désormais l'état nominatif des créances de l'exercice clos et non payées, doit être soumis au visa du contrôleur. Cette prescription vise en effet à rendre impossibles les virements qu'on pouvait jusque là opérer très facilement grâce à l'existence de ces créances non payées.

A côté de son obligation de communication mensuelle des résultats de sa comptabilité à la Direction

Générale de la Comptabilité Publique, la loi de finances du 26/xii 1908, art. 39, prescrit en outre une communication du bilan trimestriel des dépenses engagées au ministère des finances et au ministère intéressé.

Cette législation n'étant pas suffisante à garantir les dépassements de crédits, à la suite de la discussion sur le renforcement du contrôle préventif, la loi de finances du 31 juillet 1911 prend de nouvelles mesures.

Art. 147. — « Les contrôleurs des dépenses engagées ne peuvent être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation des dépenses. (Ce paragraphe interdit donc le cumul des fonctions).

« Lorsque les propositions d'engagements sont soumises à leur visa, ils les examinent au point de vue de l'imputation des dépenses, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels. Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularité, le contrôleur refuse son visa.

« En cas de désaccord avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur des dépenses en réfère au ministre des finances. »

Art. 148. — « Les contrôleurs des dépenses engagées donnent leur avis sur les projets de décrets, arrêtés ou décisions soumis au contreseing du ministre des finances.

« Ils reçoivent communication de toutes les pièces justificatives, des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits, y compris l'état de liquidation et les demandes d'ordonnancement. Ils visent les ordonnancements de délégation et de paiement.

Art. 149. — « Est modifiée comme suit la dernière phrase de l'art. 53 de la loi du 31/III/1903 :

« L'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice est visé par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, lesquels sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux. »

Art. 151. — « Chaque année, le contrôleur des dépenses, d'une part, le corps de contrôle, d'autre part, établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Les rapports, ainsi que les suites à donner aux observations et propositions qui y sont formulées sont communiqués par chacun des départements ministériels au ministre des finances. »

Pour assurer l'application de ces prescriptions le décret du 31 août 1911 organise des réunions périodiques des contrôleurs des dépenses engagées. Ces réunions doivent servir à ces derniers à établir l'unité de vues et de méthodes dans le travail. Elles sont présidées par le Directeur Général de la Comptabilité Publique. De cette façon le gouvernement a manifesté son intention d'attribuer en quelque sorte la suprématie en matière financière au ministre des finances par rapport à ses collègues. Ces réunions de

contrôleurs doivent, d'ailleurs, se mettre en communication avec la commission permanente instituée par le décret du 31 mai 1911 et chargée de suivre les référés adressés aux différents Ministres par le Premier Président de la Cour des Comptes, ainsi que les observations insérées au rapport public. Cette commission est présidée par le sous-directeur de la Comptabilité Publique.

Appréciation de ce contrôle. — Deux observations se dégagent de la lecture de ces mesures législatives et réglementaires. Tout d'abord, on constate la préoccupation du gouvernement de conserver la haute main sur l'exécution du budget, et, secondo, une légère tendance à faire du Ministre des finances un contrôleur général de l'emploi des crédits. Néanmoins, on ne pourra pas se défendre de conclure que toutes ces mesures destinées à assurer l'observation des autorisations législatives ne constituent que des demi-mesures. En ce qui concerne la comptabilité elle-même des dépenses engagées, on ne peut dire qu'elle soit une comptabilité au sens total du mot. Nombreux sont les engagements de dépenses dont on ne peut pas établir avec exactitude le montant. C'est ainsi que cette comptabilité reste forcément une comptabilité de prévision, une comptabilité approximative. Le contrôle des dépenses engagées reste forcément insuffisant, parce qu'il ne concerne pas toutes les décisions pouvant entraîner une dépense publique. Ne sont soumis au visa du contrôleur que les projets de décrets ou arrêtés. Mais ces actes ne sont pas les seuls qui soient susceptibles d'entraîner une charge pour le Trésor public. Il y a aussi pas mal d'adjonctions budgétaires ou de dispositions législatives pro-

prement dites ouvrant les caisses du Trésor public. La réorganisation du Ministère des colonies, la réglementation des Caisses d'épargnes, les dispositions concernant les Chemins de fer — à ne mentionner que les plus récentes — en sont une preuve. Il y a aussi le projet du budget général qui échappe au visa du contrôleur, et dont l'avis ne serait peut-être pas négligeable surtout en ce qui concerne les dépenses dont le paiement est échelonné sur plusieurs exercices.

Ce contrôle est encore inefficace, parce que le contrôleur des dépenses engagées n'a aucun moyen d'empêcher les dépassements de crédits ou les dépenses sans crédit. Le contrôleur ne jouit d'aucune indépendance ni à l'égard du Ministre auprès duquel il est placé, ni à l'égard du Ministre des finances. Le défaut d'organisation de ce contrôle réside encore dans le fait que ce service n'est pas centralisé ni placé sous l'autorité unique du Ministre des Finances, de sorte que son contrôle a forcément un caractère fragmentaire. Mais ce n'est pas tout. Même au cas où l'exercice de ce contrôle aurait été confié uniquement au Ministre des Finances, son efficacité ne dépendrait que de son autorité personnelle au cabinet. Or, contrairement à ce qui se passait en Angleterre, en France la distribution des portefeuilles ministériels est, pour ainsi dire, une question dépendant exclusivement du hasard. Depuis que la politique extérieure est passée au premier plan, c'est toujours le Président du Conseil qui occupe le portefeuille des Affaires Etrangères. Excepté le Ministère de l'Intérieur, il est rare que cet honneur (Présidence du Conseil) soit rendu au Ministère des finances, ou tout autre

ministère. En conséquence, il est vraiment extraordinaire que le Ministre des Finances puisse opposer une fin de non-recevoir aux demandes de crédits de ses collègues, même au cas où ces demandes seraient tout à fait injustifiées. Dès lors il n'est nullement étonnant que les dépassements de crédits soient si fréquents. Il suffit de lire le rapport annuel de la Cour des Comptes au Président de la République concernant n'importe quel exercice, pour s'en rendre compte.

En attribuant le contrôle des engagements des dépenses exclusivement au pouvoir exécutif, le législateur français a pêché par excès de zèle. Très soucieux du respect du principe de la séparation des pouvoirs, il est allé jusqu'à lui sacrifier la bonne gestion financière. En réalité, il s'était bien rendu compte qu'en matière de finances publiques, les règles financières ou juridiques ne sont pas seules à entrer en ligne de compte, mais qu'il y a aussi la question politique dont on ne peut pas méconnaître l'importance. Et c'est cette dernière préoccupation qui l'avait orienté dans cette voie. L'exercice du contrôle préventif ne peut en aucun cas appartenir ni au Parlement, ni à la Commission parlementaire, parce que ce serait, d'une part, attribuer l'administration au pouvoir législateur, et, de l'autre, supprimer la responsabilité ministérielle, pièce essentielle du régime représentatif, ou tout au moins la déplacer sur d'autres organes. Le propre du contrôle parlementaire c'est de n'intervenir qu'à posteriori. Le Parlement est le juge « naturel » de l'administration et l'on ne peut juger en principe que les faits, les actes. Or, pour accomplir ces actes, l'administration, autrement dit le pouvoir exécutif, doit avoir la liberté de

mouvements, d'action qui sont le complément et la contre partie de sa responsabilité.

Pour la même raison, le législateur français n'a pas cru nécessaire d'attribuer l'exercice du contrôle préventif à un corps indépendant, composé de techniciens; à la Cour des Comptes. Car, en réalité, si l'on admet que l'exercice de ce contrôle doit être attribué à la Cour des Comptes, dans ce cas-ci le contrôle à posteriori n'aurait aucune raison d'être, ou tout au moins il ne pourrait porter que sur les opérations des agents de la Cour des Comptes elle-même. Cette manière d'agir aurait, en outre, pour résultat de faire disparaître la responsabilité ministérielle, sans que, d'ailleurs, ce contrôle puisse donner une appréciation d'ensemble sur le fonctionnement des services administratifs, étant donné le fait que ce contrôle ne peut être qu'un contrôle fragmentaire. Enfin, la Cour des Comptes ne peut statuer que sur la régularité et la conformité des actes ministériels aux règles de la gestion financière et nullement sur l'utilité et l'opportunité des actes politiques entraînant des dépenses. Or, il arrive tout justement que des dépassements de crédits considérables soient provoqués par des événements essentiellement politiques présentant un cas de force majeure. (Faschoda, Alségrimas et l'affaire marocaine), dépassements de crédits, qu'il serait impossible de réaliser si le contrôle préventif avait le droit de veto absolu. En pareille occurrence la rigueur des règles financières et juridiques doit fléchir devant la nécessité du salut public ; et l'appréciation de l'action politique du gouvernement ne saurait appartenir qu'au pou-

voir législatif. Et c'est pour les raisons exposées ci-dessus que le contrôle préventif des dépenses engagées n'est pas confié à la Cour des Comptes dont les membres sont formés dans un esprit différent et nullement politique. En somme, on peut dire qu'en France l'organisation du contrôle préventif se réduit à une stricte observation du principe de la séparation des pouvoirs.

Remèdes. — En procédant à la réforme du système existant le législateur français doit tenir compte de deux faits également importants ; d'une part, la nécessité d'assurer la stricte observation des autorisations budgétaires et, d'autre part, de réglementer la procédure des dépassements de crédits en cas de survenance d'un cas de force majeure. Pour y arriver, il ne doit pas hésiter à confier l'exercice du contrôle préventif aux délégués de la Cour des Comptes auprès des ordonnateurs primaires qui seraient chargés d'examiner les conséquences financières de tous les actes publics quelle qu'en soit la nature juridique, et non seulement les projets de décrets ou arrêtés. Pour que, d'autre part, l'exercice de ce contrôle n'ait pas pour effet de supprimer la responsabilité ministérielle, les délégués de la Cour des Comptes ne doivent posséder qu'un droit de veto suspensif jusqu'à la décision du Conseil des ministres. De cette façon, la responsabilité ministérielle reste intacte, sans que d'ailleurs les affaires publiques subissent de retard. En même temps les dépassements de crédits ne se produiront qu'en cas de force majeure, car les Ministres hésiteront à porter à tout propos l'affaire devant le Conseil des ministres. Encore faut-il ajou-

ter que les dépassements de crédits doivent être portés, le plus tôt possible, à la connaissance du Parlement pour qu'il puisse en apprécier la nécessité au point de vue de l'opportunité politique. Pour que le Parlement puisse être prévenu en temps utile, il faut que la Cour des Comptes puisse communiquer directement avec le Parlement, et non pas par l'intermédiaire du gouvernement. Sinon, le gouvernement sera toujours tenté de retarder cette communication jusqu'au jour où le cabinet sera en partance, auquel cas elle deviendrait sans objet.

Cette solution me paraît susceptible d'assurer le maximum de garanties dans l'application des règles financières, législatives ou réglementaires. Elle aboutit en même temps à réconcilier tous les intérêts en cause. D'abord, en ce qui concerne la Cour des Comptes, la centralisation de ce service entre ses mains aurait pour résultat de réaliser l'unité de vues et de méthodes dans le travail. Vu, d'autre part, les garanties constitutionnelles dont jouissent ses membres, il y a tout lieu de croire que ce contrôle pourrait s'exercer en toute indépendance. Quoique renfermant dans son sein un bon nombre de membres de provenance administrative, la Cour des Comptes française nous apparaît comme une institution qui est une des plus jalouses de ses prérogatives. Elle ne cherche pas dans ses rapports annuels au Président de la République à céler son amertume de ce que les ministres font semblant d'ignorer ses droits, ou mieux encore, son existence. Quant à l'activité politique du gouvernement, elle continue à être dégagée de toute entrave, puisque ce contrôle ne peut porter que sur l'ob-

servation des règles financières et juridiques. Enfin, avec cette réforme le contrôle financier du Parlement cesse d'être un principe théorique pour entrer dans la voie de la réalisation.

A peu de chose près, un pareil système de contrôle préventif a été instauré en Italie par la loi du 14 août 1862 sur l'organisation de la Cour des Comptes, complété par les lois du 15 août 1867, du 22 avril 1869, et par les dispositions budgétaires et les règlements des Chambres de 1871, 1894 et 1900.

Voici, en quelques mots, en quoi consiste le mécanisme du système italien.

Art. 13 de la loi du 14 août 1862. « Tous les décrets royaux »... quel qu'en soit l'objet ou quel que soit le Ministre dont ils émanent doivent être visés et enregistrés par la Cour des Comptes.

Ils sont examinés par elle au point de vue de la légalité, de leur régularité et nullement au point de vue politique. Au cas où la Cour des Comptes croit devoir refuser son visa, le ministre intéressé doit saisir de l'affaire le Conseil des Ministres à moins qu'il ne préfère se conformer à la décision de la Cour des Comptes. Une fois saisi, le Conseil des Ministres est obligé de prendre un parti. Suivant les cas, il pourra décider soit de se conformer à son refus, soit de passer outre. S'il prend ce dernier parti, dans ce cas, il ordonnera à la Cour des Comptes d'enregistrer l'acte avec réserve, et de ce fait l'acte deviendra exécutoire.

Au contraire, lorsqu'il s'agit de l'enregistrement des ordonnances de paiement, les prérogatives de la Cour des Comptes deviennent beaucoup plus considé-

rables. D'après l'art. 50 de la loi du 22 avril 1869, la Cour des Comptes doit examiner l'imputation des ordonnances de paiement au point de vue de l'exercice financier, de l'existence du crédit et, si ce crédit existe, voir s'il n'a pas été dépassé. Au cas où l'imputation de l'ordonnance de paiement ne satisferait pas à ces trois conditions, la Cour des Comptes refusera son enregistrement, et ce refus sera définitif. Si, au contraire, l'ordonnance de paiement ne présente aucune irrégularité budgétaire, mais est irrégulière à un autre point de vue (inobservation de la forme prescrite par les lois et règlements, ou autrement) dans ce cas le Conseil des ministres pourra intervenir et ordonner l'enregistrement avec réserve.

L'enregistrement avec réserve est la conséquence de l'interdiction faite à la Cour des Comptes d'examiner les actes du pouvoir exécutif au point de vue de leur opportunité politique. Il a, pour autre effet, de décharger la Cour des Comptes de toute responsabilité et d'augmenter celle des Cabinets.

D'après la loi du 15 avril 1867, la Cour des Comptes doit communiquer directement à la Chambre, tous les quinze jours, la liste des enregistrements avec réserve accompagnée des explications nécessaires pour chacun d'eux. Ces listes sont examinées par une commission permanente de la Chambre, composée de 9 membres (parmi lesquels 1 ou 2 membres de la minorité parlementaire). Une commission semblable fut instituée aussi au Sénat en 1900. D'après le règlement du 1^{er} juillet 1900, la Commission de la Chambre doit faire son rapport dans les deux mois qui

suivent la communication à la Chambre de chacune de ces listes d'enregistrements avec réserve. Ce rapport doit être mis à l'ordre du jour aussitôt après son dépôt au bureau de la Chambre.

Bien que le système italien paraisse devoir réaliser le maximum de garanties dans l'application des règles financières, il s'est montré en pratique d'une efficacité assez contestable. En réalité, depuis son inauguration jusqu'à nos jours, il n'y a pas un seul exercice qui ne soit chargé d'un lourd fardeau de dépenses irrégulières. C'est ainsi que ces dernières atteignent pour l'exercice 1912-1913 un chiffre formidable de 1.200 millions. Voici, en outre, quelques détails concernant les enregistrements avec réserve, n'y comptant pas les dépenses irrégulières proprement dites ¹.

Exercice	En millions de livres
62 — 63	21
63 — 64	33
64 — 65	24
65 — 66	44
66 — 67	33

Pour la période qui va de 1900 à 1906 ces irrégularités montrent une légère atténuation. On doit se demander comment se peut-il que les ordonnateurs puissent arriver à tourner les prescriptions financières malgré la surveillance très étroite qu'exerce sur eux la Cour des Comptes ? Quels sont les procédés dont use le gouvernement pour réduire si considérablement l'efficacité de son contrôle ?

(1) Ces données sont empruntées à l'article de M. le professeur JEZE « *Revue des sciences et de législation financières* » 1917-18.

Ils sont au nombre de trois. Tout d'abord dans nombre de cas, le Conseil des Ministres autorise d'avance le Ministre intéressé à demander l'enregistrement avec réserve pour le cas où la Cour des Comptes n'aurait pas jugé nécessaire d'accorder son visa. Ce qui est regrettable, c'est que de pareils cas se produisent non seulement en cas d'urgence ou de force majeure, mais aussi pour les dépenses les plus ordinaires en temps normal, et même encore lorsque le gouvernement lui-même trouve que la mesure projetée est illégale. En dernier lieu, il y a aussi un certain nombre de mandats de paiements, mandats d'anticipation et mandats de disposition, qui sont soustraits au contrôle préventif de la Cour des Comptes et, partant, un moyen très commode pour le gouvernement de déjouer les prescriptions budgétaires. Les mandats d'anticipation portent sur une somme globale retirée du Trésor par un ordonnateur quelconque et sur laquelle il doit effectuer de petits paiements immédiats ou bien des paiements d'une extrême urgence. Etant donné le caractère de ces dépenses, l'intervention de la Cour des Comptes devient tout à fait malaisée, impossible même (paiements effectués par une mission à l'étranger, par exemple), de sorte que l'ordonnateur reste seul juge de l'emploi de ces fonds. Il en est de même des mandats de disposition. Toute la différence entre ces deux sortes de mandats de paiement, consiste en ce que, dans ce dernier cas, l'ordonnateur ne reçoit pas lui-même les fonds, mais obtient une ouverture de crédit jusqu'à concurrence d'une somme déterminée dont il dispose au moyen de bons sur une caisse publique.

De pareilles exceptions existent aussi dans la comptabilité française.

Le décret du 3 avril 1876 prend soin de régler la procédure des dépenses anticipées : « Les demandes de crédits par anticipation ne seront adressées au Ministre de Finances que dans les 4 mois qui précèdent l'ouverture de l'exercice, et le montant total de ces crédits ne dépassera pas le quart du crédit total ouvert au chapitre correspondant du budget. »

Le décret du 24/V/1877 régleme la comptabilité des armées en campagne. Les ordonnateurs peuvent d'après cette loi délivrer des mandats de paiements avant d'avoir été prévenus de l'importance des crédits. La ratification devait intervenir ultérieurement.

Les inconvénients d'un semblable procédé se manifestèrent en 1882 lors de l'expédition de Tunisie. Les dépenses irrégulièrement faites s'élevèrent à une somme de 5.700.000. Il en fut de même à propos de Madagascar ; les dépenses faites sans crédit atteignirent le chiffre de 16 millions, bien que la loi de 1877 fut considérablement améliorée par le décret du 16 mai 1891.

A ce propos il faut encore mentionner l'art. 94 du décret de 1862 concernant les services administratifs régis par économie. Les agents spéciaux de ces services peuvent recevoir des avances jusqu'à concurrence de 20.000 fr. à charge d'en justifier l'emploi dans le délai d'un mois. Quant aux services qui s'exécutent en Algérie, ces avances peuvent atteindre le chiffre de 35.000 francs, et le délai de justification est de 45 jours.

Ce régime exceptionnel de certains paiements avait beaucoup facilité les dépassements des crédits.

Et le troisième procédé employé pour tourner les interdictions budgétaires consiste dans le prélèvement sur les fonds réservés ¹. (Dans le budget italien, il y a deux fonds de réserve : le premier pour les « dépenses obligatoires et d'ordre », et le second pour les « dépenses imprévues »). Ces fonds de réserve existent en réalité pour couvrir provisoirement les insuffisances des crédits autorisés, ou bien les dépenses non prévues par le budget. L'emploi et le prélèvement (par voie de décrets) de ces fonds est strictement réglementé par les lois et règlements, ce qui n'empêche pas le gouvernement de s'en servir en violation des autorisations budgétaires.

Cet exposé sommaire du système et de la pratique italiens nous montre tout l'effort du législateur italien pour organiser le mieux possible ce contrôle, que l'obstination du pouvoir exécutif à ignorer l'existence de la Cour des Comptes et à passer outre, (ne fut-ce que moyennant le droit de réquisition, toutes les fois qu'il le juge opportun), rend très difficile.

2° Pratique Serbe.

La crainte du conflit d'attributions, comme en Serbie aussi, a fini par fausser dans une certaine mesure la vraie conception du contrôle préventif des engagements de dépenses. De même qu'en France le contrôle préventif serbe a conservé son caractère purement informatif. Toutefois, comparé au système français, le

(1) Voir JEZE « Budget », p. 464.

contrôle préventif serbe présente un léger progrès par ce fait que la nomination des contrôleurs (en Serbie, il n'y a pas de contrôleurs spécialement chargés de veiller sur les engagements de dépenses, mais ce sont des chefs des services de comptabilité qui s'en occupent d'une façon accessoire) appartient uniquement au Ministre des Finances, et que la communication des actes ministériels (décrets, circulaires, contrats...) pouvant entraîner une dépense doit être faite à la Cour des Comptes. Par contre l'organisation technique de la comptabilité des engagements de dépenses laisse beaucoup à désirer.

Art. 59. — Les ordonnateurs ordonnent l'emploi des crédits accordés sous la haute surveillance du Ministre des Finances. Toutefois, ce contrôle du Ministre des Finances ne pourra porter préjudice au contrôle exercé par la Cour des Comptes.

Art. 66. — « Toute dépense avant d'être engagée doit porter le visa du chef de la comptabilité publique certifiant l'existence du crédit accordé et son non-épuisement. Ce visa n'exclut pas celui du contrôle local (les organes de la Cour des Comptes délégués auprès des ministères et autres services publics dépensiers) ». L'avis du chef de la comptabilité est donc purement financier. Il n'a pas à connaître l'opportunité de l'acte de l'ordonnateur.

Art. 61. — Tout engagement de dépenses qui ne sont pas permanentes ou n'ont pas leur cause dans une loi positive, de sorte qu'on ne peut être fixé à l'avance sur leur montant, doit être communiqué au Ministre des Finances au moment même où l'engage-

gement est fait. Cette communication doit indiquer le montant de la dépense, son imputation, le temps, le lieu et le mode de paiement.

« Le chef de la comptabilité du service public (ministère ou autre service) faisant cet engagement est obligé de faire cette communication sous sa propre responsabilité. Le chef du contrôle local doit veiller à ce que cette communication soit faite sans malveillance ou retard, et faire connaître toute irrégularité à cet égard au Ministre des Finances et à la Cour des Comptes. »

Comme on le voit d'après ce texte, la centralisation de ce contrôle est suffisamment poussée, d'autant plus que le chef de la comptabilité a le droit de faire cette communication directement au Ministre des Finances et cela sans et contre l'ordonnateur même, auprès duquel il est placé. L'avantage de cette organisation consiste encore dans ce fait qu'un organe de la Cour des Comptes se trouve associé à l'action du Ministre des Finances, mais il n'est ici qu'un associé plutôt accidentel.

Quant aux dépenses qui ont été régulièrement engagées, mais n'ont pas pu être liquidées, ni payées avant l'expiration de la période complémentaire, l'art. 84 paragraphe 3, pour éviter toute fausse imputation, prend des mesures analogues à celles que nous avons vues dans la législation française :

« Chaque ministre devra en faire un état nominatif et le communiquer au Ministre des Finances aux fins de revision. En même temps il lui expliquera les causes pour lesquelles ces paiements n'ont pu avoir lieu. Pour que les paiements de ces créances puissent être effectués,

il faut que l'état nominatif soit approuvé par le Ministre des Finances dont l'intervention est, en outre, nécessaire dans chaque cas malgré cette autorisation générale. »

Le défaut de ce contrôle consiste dans ce fait que la comptabilité des engagements de dépenses n'est organisée que d'une façon rudimentaire et que l'intervention de la Cour des Comptes ne se produit qu'incidemment, les opérations étant déjà accomplies. En réalité, il n'y a pas de comptabilité spécialement affectée aux engagements des dépenses ; c'est sur le carnet ordinaire des dépenses faites que le chef de la comptabilité ouvre une colonne spéciale où il inscrit ces engagements de crédits. D'autre part, faute de méthode dans ce travail il y a beaucoup de cas où le chef de la comptabilité ne peut pas évaluer avec exactitude les conséquences financières des actes des ministres. Aussi les dépassements de crédits se sont-ils presque toujours produits :

<i>En</i>	<i>En millions de dinars</i>
1900	6.000.000
1901	4.000.000
1902	3.000.000
1903	7.000.000
1904	63.400
1905	100.000
1906	675.000
1907	320.000
1908	661.000
1909	64.000

Le présent tableau nous montre que ces dépassements de crédits ne sont pas considérables, notamment

dans les trois derniers exercices (1910-11-12) où ils sont presque insignifiants. Tous ces dépassements de crédits sont dûs à peu près uniquement à la mauvaise évaluation des conséquences financières des actes ministériels.

Ce qui a permis à ce contrôle de fonctionner d'une façon satisfaisante c'est le fait que l'exercice du contrôle concomitant soit confié à la Cour des Comptes qui lui sert dans la circonstance de correctif assez efficace. Il y a lieu d'espérer que le contrôle préventif fonctionnera mieux encore à l'avenir grâce au décret du 5 octobre 1918 qui réalisa l'unité fiscale de la Caisse Publique.

Contrôle concomitant ⁽¹⁾

S'exerce au cours des opérations même de paiements. A ce titre il constitue en réalité un second contrôle préalable, puisqu'il a pour but, lui aussi d'empêcher les irrégularités budgétaires de se produire. Mais il est moins préventif que le premier, c'est-à-dire le contrôle des engagements de dépenses, parce qu'au moment où il doit s'exercer l'administration a déjà les mains liées. En effet, le contrôle concomitant ne porte que sur les ordonnancements de paiements, opération postérieure à la liquidation. Or, étant donné le caractère juridique de cette dernière (constatation et déclaration de la dette de l'Etat, détermination de son montant), la créance contre l'Etat une fois constatée, la dette doit être acquittée. Il est vrai, d'autre part, que l'ordonnancement des dépenses constitue un acte discrétionnaire et que le recours administratif n'est pas admis contre le refus de l'ordonnateur d'ordonnancer la dépense. Mais au fond, le refus d'ordonnancement n'est qu'un moyen dilatoire destiné à permettre à l'administration d'accomplir certaines formalités budgétaires pour que le paiement de la dette puisse avoir lieu, formalités, parce que, du moment que la dette est constatée et reconnue, le législateur ne pourra pas refuser les crédits nécessaires aux paiements desdites dettes. Le fait que le législateur est obligé de voter le crédit et que le retard dans l'acquittement des dépenses publiques pourra en-

(1) Textes législatifs : loi du 15/III 1850. Décret du 31/v 1862, art. 8, loi du 16 sept. 1891.

traîner de multiples inconvénients constitue pour l'ordonnateur (primaire) un encouragement très sérieux d'accorder son ordonnancement même au cas où le crédit nécessaire aurait fait défaut.

En somme, le contrôle concomitant n'a pas pour effet d'empêcher les dépenses en dehors ou au-delà des autorisations budgétaires déjà existantes au moment où il s'exerce, mais tout simplement d'éviter le paiement effectif de ces dépenses, avant que les nouvelles formalités budgétaires ne soient accomplies. Bien entendu, il ne s'agit ici que des dépenses visant les dépassements ou l'inexistence des crédits ou l'interversion du chapitre ou de l'exercice. C'est l'imputation budgétaire, indication du chapitre, de l'article et du paragraphe, qui sert à faire connaître l'état exact des crédits et c'est elle aussi qui sert de base au contrôle des ordonnancements.

Par qui, à l'égard de qui et comment s'exerce ce contrôle ?

Vu le moment où il doit s'exercer, ce contrôle est aussi confié au pouvoir exécutif pour la raison déjà indiquée que le gouvernement (et le législateur) croit que l'intervention de tout autre corps aurait pour résultat d'entraver son action. C'est donc au Ministre des Finances qu'il appartient d'assurer l'exercice de ce contrôle et cela, la plupart du temps, à titre d'hierarchie administrative. Ceci veut dire que plus on remonte l'échelle de cette dernière, plus diminuent ses pouvoirs budgétaires, pour cesser à peu près complètement à l'égard de ses collègues au cabinet. Quoi qu'il en soit, le Ministre des finances, pour y arriver,

dispose de trois organes : deux directions générales, celle du Mouvement des Fonds et celle de la Comptabilité Publique, ainsi que de la Comptabilité Centrale de chaque Ministère. (Cette dernière concerne plutôt les ordonnateurs secondaires des départements respectifs). Il faut d'ailleurs y ajouter son personnel d'inspection. Quant aux personnes contre lesquelles il s'exerce, ce contrôle a la prétention de comprendre non seulement les comptables mais aussi les ordonnateurs, bien qu'il ne soit efficace qu'au cas où il est exercé par le Ministre contre son subordonné hiérarchique.

Voici brièvement en quoi consiste son mécanisme :

A) Le chef de chaque département ministériel est mis au courant de l'état des crédits qui lui sont alloués par le service de la Comptabilité Centrale de son ministère. De cette manière il sait à quoi s'en tenir et pourra le cas échéant demander l'ouverture de nouveaux crédits si besoin en est. La comptabilité centrale de chaque ministère (le Journal Général et le Grand Livre) est établie d'après les opérations faites par le ministère lui-même et les résultats des opérations accomplies par les ordonnateurs secondaires ¹. Pour connaître la disponibilité des crédits, il suffit de comparer le montant des dépenses ordonnancées à celui des crédits alloués.

Le défaut de ce contrôle bureaucratique consiste dans ce fait que le fonctionnaire subalterne est appelé à contrôler son supérieur hiérarchique. Dès lors,

(1) Indiquons à ce propos que la clôture des livres n'a pas lieu en même temps pour les ordonnateurs primaires et les ordonnateurs secondaires ; les premiers, 21 juillet ; les seconds, 30 avril.

il ne peut y avoir de contrôle sérieux. Au lieu de dénoncer ou d'empêcher les dépassements de crédits, il se bornera plutôt « à masquer les irrégularités » dans les dépenses. Au contraire, ce contrôle devient plus efficace lorsqu'il s'exerce à l'égard des ordonnateurs secondaires. Ces derniers sont assez strictement surveillés au moyen des envois mensuels (le 10 de chaque mois) des comptes d'emploi des ordonnances pour le mois précédent. Ils y indiquent également le montant des crédits délégués, des droits constatés, des mandats délivrés et des paiements opérés. Mais l'efficacité du contrôle tient uniquement à l'affectation des fonds et à la subordination hiérarchique.

L'insuffisance de ce contrôle administratif trouve un léger correctif dans la responsabilité du comptable et dans l'opposition de ses intérêts avec ceux de l'ordonnateur. Ceci vaut surtout pour les payeurs principaux et moins pour les payeurs secondaires qui effectuent des paiements sur les bons délivrés par le trésorier payeur général. Avant de payer, le comptable doit s'assurer de la régularité des pièces justificatives, de l'existence du service fait, de l'observation des autorisations budgétaires et de l'identité de la partie prenante. Au cas où il trouverait qu'une de ces conditions n'est pas remplie, il devra surseoir au paiement et en informer le ministre intéressé et le Ministre des Finances. Néanmoins si l'ordonnateur croit devoir passer outre, il pourra obliger le comptable à exécuter le paiement en lui adressant une réquisition (art. 91, décret 1862) qui aura pour effet de décharger le comptable de toute responsabilité de ce chef.

Ce droit de réquisition dont jouissent les ordonnateurs constitue pour eux une prérogative exorbitante, et a pour effet de remplacer une responsabilité sanctionnée (celle du comptable) par une irresponsabilité absolue malgré les textes législatifs. Ceci est d'autant plus regrettable que ces réquisitions restent pendant fort longtemps inconnues et de la Cour des Comptes et du Parlement.

B) Nous avons vu dans le paragraphe précédent que la Comptabilité centrale de chaque ministère ne servait en réalité qu'à protéger le Ministre contre les dépassements de crédits par ses subordonnés hiérarchiques et nullement empêcher le Ministre lui-même de commettre les irrégularités budgétaires. C'est donc au Ministre des Finances qu'il appartient de veiller à ce que ses collègues ne dépassent pas les limites des autorisations budgétaires, puisque c'est lui qui supporte en définitive la responsabilité de tous les paiements irréguliers. Il exerce ce contrôle par la distribution mensuelle des fonds, par le visa préalable des ordonnances ministérielles et par la vérification des payeurs. A cet effet la Direction Générale du Mouvement des Fonds tient un carnet pour chaque ministère portant le montant des crédits ouverts par la loi des finances et les lois de crédits additionnels. Au regard des crédits ouverts, la Direction Générale du Mouvement des Fonds inscrit au fur et à mesure de leur émission les ordonnances de paiement et de délégation. La consultation de ce carnet et de celui de la distribution mensuelle des fonds (par voie de décret) lui permet de s'assurer que les ordonnances présentées par le Ministre ne dépassent pas le montant

des sommes allouées soit par le budget, soit par le décret de distribution des fonds. En cas de dépassements de crédits budgétaires l'ordonnance ne peut être visée ni le paiement avoir lieu jusqu'à ce que les crédits additionnels ne soient ouverts. Si au contraire l'ordonnance ne dépasse pas le crédit ouvert par le décret de distribution mensuelle, le paiement en est reporté au mois suivant.

L'insuffisance de ce contrôle — à supposer qu'il s'exerce rigoureusement — consiste dans ce fait que la Direction Générale des Mouvements des Fonds ne peut empêcher que le dépassement des crédits ouverts, et non pas les fausses imputations des dépenses ni, partant, les dépenses sans crédit. Le mal est d'autant plus grand qu'aucun texte ne permet au Ministre des Finances de refuser son visa en invoquant une fausse imputation, même au cas où elle serait évidente. La pratique a démontré que les Ministres des Finances n'étaient pas ou presque jamais des gens « féroces » et qu'ils étaient la plupart du temps plus les complices que les juges de leurs collègues. A l'appui de cette affirmation, je ne citerai qu'un seul exemple le plus récent par sa date. Au mois de novembre de l'année courante le gouvernement avait demandé un crédit supplémentaire de 475 millions pour couvrir des dépenses déjà effectuées depuis longtemps. C'était donc tout simplement des dépassements de crédits dont on demandait la régularisation après coup. Mises devant le fait accompli les Chambres ont dû s'incliner et accorder les crédits demandés. Seulement, à titre de protestation contre ces opérations incorrectes, elles ont refusé de sanctionner le total

des crédits dépassés en y défalquant la somme de 63 millions qu'elles devront tôt ou tard reconnaître. Elles n'ont pu aller plus loin, de sorte que la sanction du contrôle parlementaire resté toujours à l'état de protestation.

Au contraire en ce qui concerne le contrôle exercé sur les comptables, on peut dire qu'il est parfaitement organisé et fonctionne avec beaucoup de ponctualité. Outre la juridiction administrative dont ils sont justiciables les comptables sont aussi soumis au contrôle hiérarchique par la transmission périodique des états de paiement et des pièces justificatives, ainsi que par les vérifications sur place périodiques ou inopinées effectuées par leurs supérieurs hiérarchiques. Aussi sont-ils passibles de certaines mesures préventives destinées à garantir le Trésor contre les malversations possibles de leur part : cautionnement, hypothèques légales, etc...

2^e Pratique Serbe.

A la différence de ce qui se passe en France le contrôle sur les ordonnancements est exercé en Serbie par les agents de la Cour des Comptes. Ces agents sont délégués auprès de chaque département ministériel, des caissiers-payeurs généraux (aujourd'hui Directions financières départementales) et auprès de divers services autonomes importants et qui portent le nom de « contrôle local ».

L'art. 66 déjà précisé dispose dans son paragraphe 2 qu'aucune dépense ne pourra être faite par le caissier si l'ordonnancement n'a pas été visé tant par le chef de la comptabilité (contrôle préventif)

que par le contrôle local, sauf le cas prévu par l'art. 68 de cette loi ». La même prescription est contenue dans l'article 51 de la loi du 1^{er} mars 1892 sur l'organisation de la Cour des Comptes.

L'art. 67 édicte les sanctions pénales et civiles contre le comptable contrevenant.

Il doit vérifier les dépenses au point de vue de leur conformité avec les lois positives et au point de vue de la régularité budgétaire, et nullement à celui de leur opportunité.

Les virements des positions sont possibles en principe excepté dans les cas expressément interdits par la loi des finances. Mais pour que ces virements puissent avoir lieu, il faut que le Ministre ordonnateur statue par une décision spéciale sur chacun des cas de virement. Il est en outre obligé de les justifier devant la Chambre et la Cour des Comptes garde toute liberté d'appréciation des raisons invoquées par le Ministre ordonnateur pour faire ces virements.

L'article 69 régleme la question des mandats d'anticipation qui ne peuvent être émis que pour les paiements à l'étranger ou les paiements qui doivent avoir lieu là où il n'y a pas de caisse publique. Tous ces mandats d'anticipation doivent porter le visa du chef de la comptabilité ainsi que celui du Contrôle local.

L'article 68 prévoit le cas de l'enregistrement avec réserve : « Si le contrôle local croit devoir refuser le visa, bien que le chef de la comptabilité et l'ordonnateur jugent la dépense régulière, il devra en référer à la Cour des Comptes. Si cette dernière approuve le refus de son organe subordonné, le Ministre ordon-

nateur doit en saisir le Conseil des Ministres. Celui-ci se conformera à la décision de la Cour des Comptes ou pourra tenter un arrangement avec elle par l'intermédiaire du Président du Conseil. Faute d'arrangement la Cour des Comptes devra accorder le visa avec *réserve* et en saisir immédiatement la Chambre. »

Comme on le voit d'après ce texte les attributions dont jouit la Cour des Comptes sont considérables. Seulement, dans la pratique l'intervention du Conseil des Ministres ne s'est jamais produite. Toutes les questions de cette sorte sont résolues par les explications échangées entre le ministre et la Cour des Comptes, laquelle n'hésite pas à se ranger à l'avis du Ministre-ordonnateur.

L'exception au contrôle sur les ordonnancements n'est admise que pour les « mandats accreditifs ». L'art. 70 dit, en effet : « Les Ministres peuvent aussi user des crédits moyennant les mandats accreditifs toutes les fois que la nature du service l'exige. Aucun de ces mandats ne pourra porter sur une somme supérieure à 30.000 dinars. Les personnes sur lesquelles les mandats ont été tirés sont pénalement et civilement responsables de la régularité de leur emploi. »

L'article 72 prescrit l'obligation pour les ordonnateurs primaires de communiquer à la Cour des Comptes tous les décrets, règlements et circulaires ainsi que toutes les décisions des Ministres ou du Conseil des Ministres ayant directement ou indirectement un rapport quelconque avec les recettes et les dépenses publiques ou avec leur gestion. Seulement

cette prescription reste insuffisante faute de fixation d'un délai dans lequel cette communication doit avoir lieu. En réalité, il arrive assez souvent qu'elle se fasse assez tard de sorte qu'elle est plus utile au contrôle à posteriori qu'au contrôle concomitant de la Cour des Comptes.

Le principe de la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable trouve son application dans le fait que le comptable doit lui aussi exercer son contrôle sur les ordonnancements, contrôle qui vient s'ajouter au contrôle local de la Cour des Comptes (art. 56 à 66). Le comptable doit s'assurer de la réalité du service rendu, de l'identité du créancier de l'Etat, de l'observation des prescriptions budgétaires (imputation, existence du crédit...) et enfin de l'existence du visa du Contrôle local. Toutes les fois qu'il trouve qu'une irrégularité quelconque a été commise, il doit refuser le paiement. Si l'ordonnateur persiste à ce que le paiement soit fait, il n'est pas tenu d'obtempérer à l'ordre. Il pourra soumettre le cas au Ministre des Finances dont la décision est définitive et dégager le comptable de toute responsabilité. (Art. 65).

Pareillement à ce qui existe en France, le contrôle des comptables est très bien organisé. Placés sous la direction du Ministre des Finances, ils sont tous obligés d'établir leur comptabilité d'une façon uniforme (comptabilité en partie double) ce qui facilitera l'exercice du contrôle administratif du Ministre des Finances sur l'observation des règles budgétaires.

Le contrôle qu'ils subissent est tantôt administratif, de leurs supérieurs hiérarchiques et surtout de

la Direction Générale de la Comptabilité Publique, et tantôt judiciaire, de la Cour des Comptes ;

Le contrôle administratif est exercé de la sorte :

A) Par l'envoi mensuel des états des opérations de caisse aux supérieurs hiérarchiques et à la Direction Générale de la Comptabilité Publique, quand il s'agit des caissiers-payeurs-généraux. Aujourd'hui que l'unité fiscale de la caisse est réalisée ces envois n'ont lieu que des directions financières des arrondissements à celles des départements, et de la Direction départementale au Ministère des Finances. Les directions départementales doivent classer leurs opérations de paiement par départements ministériels, afin de permettre à la Direction Générale de la Comptabilité Publique de s'assurer si les crédits budgétaires n'ont pas été dépassés. En rapprochant ces états de paiements des chiffres des crédits ouverts à chaque ministère la Direction Générale peut se rendre compte exactement de l'état des crédits budgétaires.

Il en est de même des opérations de recettes.

B) Par les vérifications mensuelles, sur place, de l'état de la caisse et de la régularité des écritures faites par les chefs de services assistés des organes de la Cour des Comptes, délégués à titre permanent auprès des services dépensiers. Les organes de la Cour des Comptes doivent veiller à ce que cette vérification ait lieu régulièrement et en leur présence. Les résultats de ce contrôle mensuel sont communiqués immédiatement à la Cour des Comptes (art. 59 de la loi du 1^{er} mai 1892).

C) Par les organes de l'Inspection du Ministère des Finances.

Le contrôle judiciaire sur les comptables est exercé par la Cour des Comptes. A la fin de l'année financière le contrôle local doit procéder de nouveau à la vérification des livres de la comptabilité et dresser un rapport à la Cour des Comptes sur les résultats de cette vérification. Ainsi vérifiés par le contrôle local les comptes doivent être envoyés à la Cour des Comptes avant le premier avril de l'année suivante. Ce double contrôle de la Cour des Comptes, concomitant et après expiration de l'année budgétaire, a cet avantage de permettre à la Cour des Comptes de terminer ses opérations en temps utile, de sorte que les comptes définitifs soient présentés à la Chambre en même temps que le projet du nouveau budget.

Les mêmes prescriptions sont valables aussi pour les opérations effectuées par la Caisse centrale. Toute la différence consiste dans ce fait que, vu l'importance des opérations effectuées, la Cour des Comptes délègue, à la fin de l'exercice budgétaire, un de ses membres avec le nombre nécessaire d'auditeurs pour procéder au ministère des finances même à ces vérifications.

En outre, la Cour des Comptes a le droit de procéder à l'improviste à des vérifications extraordinaires des caisses et comptabilités de certains comptables. Ces cas sont assez rares et le plus souvent déterminés par un fait quelconque (suspicion ou rumeur publique). En pareil cas la Cour des Comptes envoie aux fins de vérification, un de ses « commissaires » dont les pouvoirs sont limités. Ses vérifications ne peuvent porter que sur un certain nombre d'opérations nettement déterminées dans le mandat de la Cour des Comptes.

Contrôle Judiciaire

Ce contrôle à posteriori fut établi le premier et son origine remonte aux premiers jours de la monarchie française, époque où la notion des finances publiques n'avait pas encore pris corps et où l'idée de la domanialité avait encore le caractère prédominant, sinon exclusif. Son fondement juridique se trouve dans la gestion pour autrui c'est-à-dire que le mandataire se trouve juridiquement obligé de rendre des comptes à celui dont il gère les affaires.

Exercé pour le compte du roi, il était naturel que ce contrôle fut attribué aux dignitaires de la Cour royale, et ces derniers s'acquittèrent de leur tâche d'une façon plutôt empirique. Plus tard, lorsque les affaires publiques prirent une grande extension par suite de la consolidation graduelle du pouvoir central, il a fallu procéder à une division du travail pour en faciliter l'exécution. C'est alors que l'ancien Conseil du roi commence encore de bonne heure à se sectionner suivant la nature des affaires dont il devrait s'occuper. Toutefois il faut remarquer à ce propos que ce sectionnement n'a pas eu pour effet de rompre définitivement son unité ou de délimiter d'une façon très claire les attributions de chacune de ses parties. C'est ainsi par exemple que la Cour des Comptes — bien que ses attributions judiciaires eussent été délimitées par l'ordonnance de Philippe le Long, en 1319 — a vu ses attributions s'étendre au cours du XIV^e siècle à des affaires n'ayant rien de commun avec la comptabilité : légitimation des enfants naturels, en-

noblissement des bourgeois ¹. Depuis cette époque, la Cour des Comptes n'a jamais cessé d'exister tout en subissant de nombreuses transformations ou en améliorant ses méthodes de travail. A la veille de la Révolution, nous nous trouvons en présence de nombreuses Cours des Comptes (13) disséminées sur divers points du territoire français. Malgré les attributions particulières de la Cour Parisienne tendant à assurer une sorte d'unité de juridiction, cette organisation du contrôle judiciaire des comptes publics présentait beaucoup de lacunes (retard, divergence de méthodes ou d'application des prescriptions réglementaires, favoritisme), de sorte que la Révolution jugea nécessaire de décréter leur suppression. A la place de celles-ci l'Assemblée Nationale institua une Commission des Comptes chargée de vérifier ceux-ci et de les soumettre à l'approbation du Parlement. En cette matière, comme en pas mal d'autres, les hommes de la Révolution commirent la faute de transférer à l'Assemblée Nationale la presque totalité des fonctions étatiques : législatives, administratives et, ici judiciaires. Toutefois, s'ils ont été moins heureux dans l'application de leurs principes, ces mêmes hommes sont passés maîtres dans l'art de les exprimer. Nous tenons d'eux le principe que l'apurement définitif des comptes d'administration appartient aux représentants de la nation et que le jugement des comptes de comptable doit être attribué à une autorité unique. Il s'agissait seulement de trouver une juste application de ce principe. C'est ce qu'avait réalisé la législa-

(1) E. Besson (*Contrôle des budgets en France et à l'étranger*) p. 64 et suivantes. — G. Picot (*Histoire des États Généraux*) tom. I, p. 92 et suivantes.

tion impériale par la loi du 16 septembre 1807 et par le décret du 28 septembre de la même année en instituant et réglementant le fonctionnement de la Cour des Comptes.

2^e Attribution judiciaire de la Cour des Comptes.

D'après les textes organiques ¹ qui ont institué ce contrôle, la Cour des Comptes est uniquement chargée de juger les comptes des comptables, ce qui est d'ailleurs complètement compréhensible, étant donné le régime sous lequel elle a vu le jour. Le prétexte qu'on avait invoqué à cette occasion pour écarter sa juridiction sur les ordonnateurs c'est que l'intervention de la Cour des Comptes aurait pour résultat d'entraver la marche de l'administration qui a besoin de conserver sa liberté d'action. Ce prétexte servit plus tard aux gouvernements successifs pour écarter toute immixtion soit de la Cour des Comptes, soit du pouvoir législatif dans l'exécution du budget ou autres mesures financières (emprunts et impôts). Et c'est pour cette raison aussi que l'exercice du contrôle préalable se trouve confié en France au pouvoir exécutif.

Malgré la clarté des textes législatifs, la Cour des Comptes trouva le moyen d'exercer d'une façon indirecte son contrôle sur les ordonnateurs grâce à ses déclarations de conformité et grâce à son rapport annuel au chef de l'Etat. Il faut toutefois reconnaître que cette juridiction sur les ordonnateurs reste dépourvue de sanction, malgré l'existence de nombreux textes proclamant leur responsabilité.

(1) *Textes organiques* : Loi du 16 sept. 1807. — Décret du 28 sept. 1807. — Ordonnance du 14 sept. 1822. — Ordonnance du 9 juillet 1826. — Ordonnance du 10 décembre 1823. — Loi du 21 avril 1832. — Loi du 6 juin 1843. — Loi du 25 mars 1907.

3° Mécanisme de ce contrôle.

A la différence des ordonnateurs qui rendent leurs comptes par exercice, les comptables les rendent par gestion, c'est-à-dire qu'ils sont obligés de faire connaître toutes les opérations comptables effectuées par eux pour une période quelconque (mensuellement, annuellement, ou bien à l'occasion de la remise du service : gestion personnelle) ¹. Qu'il s'agisse de la gestion annuelle ou de la gestion mensuelle, le comptable doit présenter à son supérieur hiérarchique : A) la situation à l'ouverture de la gestion ; B) l'état des recettes et des dépenses effectuées au cours de cette même gestion ; C) la situation à son expiration.

Ces divers états doivent être accompagnés en outre, des pièces justificatives exigées par les lois et règlements. Après avoir été préalablement examinés par la Direction Générale de la Comptabilité Publique, tous les comptes doivent être envoyés à la Cour des Comptes pour y subir le contrôle définitif. Ils y sont examinés au point de vue de leur conformité aux lois et règlements (sincérité et matérialité du service, évaluation des prix.....) et au point de vue de leur conformité aux prescriptions budgétaires (existence des crédits, leur non-dépassement, interversion de l'exer-

(1) *Comptes par exercice* (le budget français et le budget serbe) est l'ensemble des charges et des droits d'une même année, résultant soit d'opérations effectuées au cours de cette année, soit d'opérations postérieures.

Comptes par gestion (Angleterre, Italie) ; Ensemble d'opérations matérielles de recettes et de paiements effectués au cours d'une année.

Voir sur les avantages et les inconvénients de ces deux systèmes de la tenue de comptes, STOURM (*Le budget*) 7^e édition, p. III et suivantes, — ALLIX (*Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*) édition de 1921, pp. 22, 23 et suivantes.

cice ou des crédits). A la suite de cet examen le comptable pourra être déclaré, suivant les cas, quitte en avance ou en débit. Dans les deux premiers cas, il est définitivement déchargé de toute responsabilité, et dans le dernier il est obligé de solder la somme qui lui est réclamée. En cas de malversation, il sera en outre poursuivi devant les tribunaux ordinaires, et des garanties seront prises sur ses biens pour indemniser la perte subie par le Trésor (cautionnements et privilèges). Ces règles s'appliquent à tous les comptables, que leurs comptes soient en deniers ou en matière (loi du 6 juin 1843).

Notons à ce propos que la Cour des Comptes, quel que soit le résultat de ses vérifications, ne peut jamais déclarer l'Etat débiteur. Ainsi le comptable déclaré par elle en avance, ne devient pas de ce fait créancier de l'Etat, mais il est tout simplement déchargé de toute responsabilité comme s'il était déclaré quitte.

Sous la Restauration, la Cour des Comptes voit ses attributions s'accroître : l'ordonnance du 14 septembre 1822 et la loi du 21 avril 1832 l'ont rendue l'auxiliaire du pouvoir législatif dans l'exercice de son contrôle financier. De cette façon quoique indirectement, la Cour des Comptes s'arrogea la juridiction sur les ordonnances mêmes. Dans cette voie, elle est allée très loin, en critiquant non seulement les irrégularités budgétaires (dépassements ou dépenses sans crédit) mais aussi en discutant l'opportunité et l'utilité des opérations effectuées. En effet, aux termes des textes précités la Cour des Comptes doit s'assurer de la conformité des comptes ministériels aux comptes individuels

des comptables. Pour y arriver, elle doit procéder à la totalisation des résultats de tous les comptes individuels, tant quant aux recettes qu'aux dépenses, et les comparer aux comptes ministériels vérifiés par la commission extraparlamentaire. Le résultat de ses recherches se trouve consigné dans les deux déclarations de conformité et dans son rapport annuel au chef de l'Etat. La première déclaration est relative aux comptes de gestion annuelle : (« la Cour des Comptes... attendu — sous les réserves exprimées ci-dessus, déclare que le contrôle général de l'administration des finances pour l'année.... est d'accord avec les arrêts rendus sur les Comptes individuels des comptables) et la seconde concerne la situation définitive de l'exercice expiré. (La Cour des Comptes.... vu... considérant.... déclare que les recettes et les dépenses comprises dans les comptes des Ministres pour l'exercice... sont conformes aux résultats des arrêts rendus sur les comptes individuels des agents comptables). Les deux déclarations sont doublement protectrices : elles tendent à vérifier autant l'exactitude des écritures des comptables que celles des ordonnateurs. Et c'est en vue de ce but que la séparation des intérêts entre les ordonnateurs et les comptables a été instituée. Quant au rapport annuel au chef de l'Etat, il doit résumer le résultat Général des recherches de la Cour des Comptes. Il contient, en outre, les vues de la Cour des Comptes sur les réformes à apporter au fonctionnement des divers services administratifs ou des réformes concernant la comptabilité publique. C'est à cette occasion que la Cour des Comptes formule ses observations sur les irrégularités budgétaires ou réglementaires des divers ministres, irrég-

gularités qu'elles avaient relevées au cours de leurs investigations. Les ministres, ou plutôt l'administration ministérielle, sont obligés de répondre à ces critiques et de justifier les infractions commises s'il y en a eu. L'ensemble de ces documents (rapports, observations et réponses) doit être imprimé et distribué aux Chambres par les soins du ministre des Finances. C'est à l'appui de ces documents que les Chambres pourront exercer utilement leur contrôle parlementaire ¹.

Appréciation. — Envisagée quant à ses résultats pratiques, la juridiction de la Cour des Comptes est loin d'assurer la stricte observation des prescriptions budgétaires ou des lois ou règlements à caractère financier.

Il faut d'ailleurs lui rendre cette justice qu'elle s'acquitte de sa tâche d'une façon très consciencieuse, ce qui n'empêche pas que les résultats obtenus ne correspondent pas au travail fourni. En réalité, il ne suffit pas de son bon vouloir ni de sa haute conception de l'intérêt général et du devoir public, pour que les choses aillent à merveille. Pour obtenir un résultat vraiment appréciable, il faut que ce sentiment du devoir soit commun à tous ceux qui sont par leur vocation appelés à veiller sur la marche des affaires publiques. C'est donc une question de conscience plus que de barrage légal. Bien que cette affirmation ait l'air d'être tout à fait décourageante, ce n'est pas à dire que des améliorations ne soient pas possibles. D'autres causes encore empêchent la Cour des Comptes de faire l'œuvre utile qu'on était en droit d'attendre d'elle. Ces causes, nous les passerons brièvement en revue.

(1) Rappelons à ce propos que les comptes sont gardés pendant 30 ans (vérification ultérieure, recours de tiers).

1° L'inefficacité de ce contrôle tient à l'abus du droit de réquisition de la part des ordonnateurs. Cette pratique injustifiable — car elle existe dans les temps les plus normaux — est en réalité de nature à détruire toutes les garanties que devait procurer l'opposition des intérêts entre les ordonnateurs et les comptables. Il est vrai d'autre part que le droit de réquisition est impossible à supprimer, un cas de force majeure pouvant toujours se produire. Donc, ce qu'il s'agit de supprimer ce n'est pas ce droit de réquisition, c'est l'abus de ce droit. Pour y arriver, il faut transférer l'exercice du contrôle préalable (portant sur les engagements des dépenses et sur les ordonnances) à la Cour des Comptes avec la faculté pour elle de communiquer directement avec le Parlement. Dès lors, toutes les fois qu'une réquisition pourrait se produire la Cour des Comptes devra la communiquer à bref délai au Parlement pour qu'il puisse en apprécier les motifs politiques. De cette manière les réquisitions ne pourront se produire que dans les cas où il sera facile de les justifier.

2° L'insuffisance du contrôle des engagements de dépenses est une autre cause des nombreux dépassements de crédits qui échappent complètement à l'autorité de la Cour des Comptes.

3° L'existence de nombreuses opérations financières et surtout celles de la Trésorerie qui ne sont pas soumises au contrôle de la Cour des Comptes. Rappelons à ce propos un exemple d'intérêt rétrospectif: Le montant exagéré (253 millions) des frais de négociations pour les emprunts conclus au lendemain de la guerre de 1870 et les discussions orageuses à la Chambre autour

de ces opérations en décembre 1881. Aujourd'hui encore, le gouvernement se passe de toute autorisation préalable pour ses opérations d'emprunts (exception faite pour les grands emprunts). Le fait est surtout caractéristique pour la dette flottante. Les Bons de la Défense Nationale avaient atteint au 31 mars 1921 le chiffre de 58 milliards. Ces opérations échapperont ainsi à la Cour des Comptes.

4° Du fait de l'irresponsabilité des ministres — quoi qu'en pensa « Monsieur » THIERS — ceux-ci s'obstinent à ignorer l'existence de la Cour des Comptes, ou bien en cas d'observation à lui opposer, en guise de prétexte, la divergence de doctrine sur l'interprétation des prescriptions financières, ou encore, acculés au mur, ils promettent de ne plus recommencer. Voici quelques cas bien intéressants :

Ainsi le Ministre de l'instruction publique recommande au préfet de faire une fausse imputation pour les secours accordés aux anciens instituteurs de la Mayenne : « Vous remarquerez, écrivait le Ministre, que cette dépense quoique se rapportant à la présente année est prélevée sur les fonds devenus libres au budget de 1877 » (année précédente).

En 1906, le Parlement supprime une indemnité de 3.000 frs allouée à forfait et pour leurs déplacements aux inspecteurs Généraux du Ministère de l'Intérieur : désormais ces frais de déplacements seront remboursés à ces fonctionnaires sur production de mémoires. Le chef du service central de l'inspection conseilla alors à ses subordonnés de majorer leurs états de frais de manière à ce que leur total fut supérieur au montant de l'allocation à forfait, précédemment accordée.

Voici d'autre part, comment répond le Ministère des Travaux Publics à l'observation de la Cour des Comptes à propos des nombreux dépassements et virements de crédits constatés : « Devant l'insistance de la Cour l'administration va prendre des mesures pour faire cesser à partir du prochain exercice, l'état de choses signalé » (rapport sur l'exercice 1909).

D'autres procédés ont été aussi employés pour déjouer les prescriptions législatives ou réglementaires. Dans nombre de cas ces dérogations illicites ont été faites dans l'intérêt des particuliers, d'ordinaire les entrepreneurs. Nous citerons ici quelques exemples empruntés au rapport annuel sur l'exercice 1912 (le plus récent que nous ayons à notre disposition à la Bibliothèque de la Faculté de Droit).

Cession et rétrocession fictives des matières entre le service des Fraudes et celui de l'Artillerie, pour une somme de 400.000 frs, ce qui augmente fictivement les dépenses d'Artillerie, p. 27 du même rapport ;

Mauvais classement des dépenses, confusion dans le même chapitre des dépenses du personnel et celles du matériel, p. 25.

Dispenses de cautionnements des marchés par des moyens détournés (par voie de lotissement) en se servant du décret du 18 décembre 1888 dispensant du cautionnement les marchés au-dessous de 20.000 frs. Il s'agissait de trois marchés de fourniture (de 1.400.000, 800.000 et 300.000 frs.) ayant été chacun d'eux subdivisé en un grand nombre de lots de manière à éviter aux entrepreneurs le dépôt de cautionnements, p. 27 et 28.

Nombreux cas de passation des marchés après leur

exécution ou leur livraison. C'est ainsi que certains marchés furent exécutés au mois de mars, passés au mois de mai et approuvés en juin, p. 30 ;

Exploitation par l'Etat d'un câble sous-marin acquis à 9½ millions au moyen de procédés de Trésorerie, bien que cette dépense ne figurât pas au budget, p. 37 ;

Ou bien encore — ceci vaut surtout pour le Ministère des Finances — on emploie le compte de Trésorerie « Dépenses à régulariser » pour acquitter les dépenses au delà des crédits budgétaires sous forme de « mandats émis à titre de crédits hors budget » etc....

5° L'inefficacité du contrôle réside encore dans ce fait que la publicité des comptes se fait trop tardivement. Il faut attendre plusieurs années pour que toutes ces vérifications soient accomplies. Le rapport le plus récent que nous ayons pu consulter porte sur l'exercice 1912. Exception à cette règle n'a été faite que sous la Restauration, époque d'une remarquable ponctualité financière grâce au contrôle sévère de l'opinion publique et à l'effort des grands « argentiers » français, le baron LOUIS et de VILLÈLE. Ce retard constitue un encouragement à l'inobservation des règles financières car au moment où les comptes seront publiés les ordonnateurs auront déjà quitté le pouvoir. De la sorte l'application des sanctions devient sinon tout à fait illusoire, du moins sans intérêt. Ce retard est imputable non seulement à la lenteur administrative mais aussi au caractère juridique de l'exercice (tombeau de l'annulation des crédits). Celui-ci joue en réalité le rôle d'une personne juridique capable d'acquiescer des droits et de contracter des obligations. Dès lors des délais supplémentaires sont nécessaires pour la li-

quidation de ces droits, et c'est sous le couvert des « opérations à régulariser » que les interventions de l'exercice s'opèrent sur une grande échelle. Ces interventions ont lieu, suivant les cas, tantôt à la charge de l'exercice expiré, tantôt à la charge de l'exercice suivant, et le mot déjà tombé dans le domaine public, que la comptabilité par exercice est le « tombeau de l'annulation des crédits » n'est que pleinement justifié par la pratique française. De cette manière tous les avantages de comparaison que l'exercice est susceptible de procurer sont grandement compromis.

2° Pratique Serbe.

La Cour des Comptes serbe possède des attributions beaucoup plus larges que la Cour des Comptes française. Elle exerce sa juridiction non seulement sur les comptables, mais aussi sur les ordonnateurs par le ministère de ses délégués auprès des divers services dépensiers. Les textes législatifs en vigueur ont pris le soin de garantir son indépendance complète en organisant un mode spécial de nomination de ses membres titulaires et en la rendant d'une façon solennelle mandataire du Parlement dans le contrôle des finances publiques. Sur ce point, le législateur serbe s'est nettement rapproché du système belge.

Bien que nous nous trouvions ici en présence de quatre textes législatifs ¹ sur la matière, ils sont absolument identiques par leur contenu. L'existence de ces divers textes sur le même objet s'explique uniquement par les changements de régimes constitutionnels

(1) *Textes constitutionnels*, de 1888, 1903, 1911 ; loi du 1^{er} mai 1892.

qui ont tous cru nécessaire de consacrer l'existence et le fonctionnement de cet organisme. C'est pour cette raison que nous citerons ici le texte de la Nouvelle Constitution qui reproduit en lignes générales la législation antérieure sur les attributions de la Cour des Comptes et sur le mode de nomination de ses membres. Quant à sa composition, son travail intérieur et sa procédure c'est toujours la loi du 1^{er} mai 1892 sur l'organisation de la Cour des Comptes qui régit la matière. Cette loi a été complétée plus tard par un règlement du 27 octobre 1897.

Le président et les membres de la Cour des Comptes sont élus par la Chambre sur la liste des candidats dressée par le Conseil d'Etat. Cette liste doit comprendre deux fois plus de candidats qu'il n'y a de membres à élire (art. 118, paragraphe 2, constitution 1921).

Le président et la moitié des membres de la Cour doivent être des juristes. Les autres membres doivent avoir été ministre des Finances ou avoir servi comme titulaires pendant dix années dans le ressort des Finances. Le président et les membres de la Cour des Comptes jouissent de la même inamovibilité que les membres du Conseil d'Etat (art. 118, p. 3 et 4).

Attributions.

La Cour des Comptes a pour attribution de vérifier, redresser et apurer les comptes de l'administration générale et de tous les comptables des deniers publics. Elle veille à ce qu'aucune dépense ne dépasse les prévisions budgétaires et à ce qu'aucun virement ne soit fait d'un chapitre sur l'autre. Elle clôt les comptes de

toutes les administrations de l'Etat et doit réunir toutes les pièces justificatives et tous les renseignements. De cette manière le caractère juridictionnel des fonctions de la Cour des Comptes s'affirme une fois de plus.

La juridiction de la Cour des Comptes est générale à tous les comptables publics, qu'il s'agisse des comptables des deniers ou des comptables de matières. Ils sont tous obligés, d'envoyer à la Cour, leurs comptes 4 mois au plus tard après l'expiration de l'année financière. Toutefois la loi prévoit la prolongation de ce délai pour les comptables de certains services publics (Trésorerie, Chemins de fer) et d'autres s'ils en adressent une demande à la Cour appuyée de raisons plausibles (art. 22 et 23 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Avant de rendre son arrêt sur chaque compte individuel, la Cour des Comptes pourra demander aux comptables les explications nécessaires à propos de chaque opération de paiement ou la production d'autres pièces justificatives. Suivant le résultat de l'examen des comptes le comptable sera déclaré quitte en avance ou en débit. Toutefois la décision de la Cour des Comptes n'est pas toujours définitive. Le comptable pourra, suivant le cas, se pourvoir devant la Cour elle-même en produisant de nouvelles pièces justificatives (art. 120 de la loi du 1/v/1892), ou bien devant la Cour de cassation, au cas où la décision de la Cour des Comptes a été rendue en violation de la loi ou constitue un excès de pouvoir.

Les arrêts de la Cour des Comptes sont communiqués au Ministre des Finances qui doit en assurer l'exécution.

Au cas d'une irrégularité budgétaire commise,

l'art. 3 de la loi du 1^{er} mai 1892 édicte que la responsabilité du comptable ne sera pas seule engagée. Seront responsables aussi l'ordonnateur secondaire et l'agent de la Cour des Comptes qui a apposé son visa sur l'ordonnancement irrégulier.

La Cour des Comptes a, entre autres, le droit de prononcer des peines disciplinaires pouvant aller jusqu'à 3 mois de retenue de traitement pour les comptables, agents de la Cour des Comptes et les ordonnateurs secondaires. Bien entendu, il ne s'agit ici que des fautes les moins graves (retards, irrégularités ordinaires) ne tombant pas sous le coup du Code pénal.

Aux termes de l'art. 95 de la loi du 1^{er} mai 1892, la Cour des Comptes est tenue aussi de donner son avis sur l'interprétation des autorisations budgétaires et toutes les questions touchant la comptabilité publique, toutes les fois que cet avis lui est demandé par les ministres ordonnateurs.

La juridiction a posteriori de la Cour des Comptes sur les ordonnateurs est exercée moyennant le contrôle des Comptes définitifs et du Compte général des Finances. Rappelons ici seulement que les comptes définitifs sont dressés d'après les comptes annuels de chaque département ministériel reproduisant l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses effectuées au cours de l'année budgétaire. Le Compte Général des Finances doit relater l'ensemble des opérations financières accomplies au cours de l'année quelle qu'en soit la nature ou la cause.

Les bons résultats de ce contrôle sont dus à l'exercice du contrôle local sur les ordonnancements, à la

multiplication des responsabilités (ordonnateurs, comptables, agents de la Cour des Comptes) et à la prompte découverte des fautes commises. Tout le mérite de cette organisation consiste dans ce fait qu'on ait pu concilier le principe du contrôle préventif avec celui de la séparation des pouvoirs. En réalité, le principe de la séparation des pouvoirs ne saurait jamais être mis en question du moment qu'on a reconnu aux ordonnateurs le droit d'user de la réquisition.

Quand à la vérification par la Cour des Comptes, des comptes de l'administration générale de l'Etat (Compte Définitif et Compte Général des Finances), on peut dire qu'elle s'exerce dans des conditions assez satisfaisantes. L'exercice du contrôle préalable par ses agents délégués lui permet de terminer l'examen de ces comptes en un temps relativement très court, ordinairement deux mois, alors que le souvenir des irrégularités commises est encore vivace et que les contrevenants sont encore à leur poste. Dans de pareilles conditions, la répression ne peut nullement devenir déplacée.

Néanmoins, le contrôle de la Cour des Comptes ne reste pas exempt de défauts. Ces derniers ne consistent pas dans le manque d'attributions de la Cour des Comptes, mais plutôt dans leur non usage. Faute de se servir de ses attributions la Cour des Comptes a fini par les perdre par voie de prescription, malgré l'existence de textes législatifs. Qu'elle est grande la différence entre les rapports annuels de la Cour des Comptes française et ceux du « Contrôle Principal » serbe qui eux ne contiennent qu'une seule proposition « le compte général est conforme aux prescriptions

budgétaires ». Il suffit d'ouvrir n'importe quel rapport annuel de la Cour des Comptes française pour y voir toute la science financière, toute une ligne de conduite, tout un programme sur la gestion des services publics...

Bien que la loi lui donne le droit et stipule l'obligation de fournir les indications nécessaires sur les résultats obtenus par les divers services, sur l'opportunité de leur maintien ou la suppression, les réformes nécessaires à introduire, la Cour des Comptes se borne tout simplement à vérifier la conformité matérielle des comptes aux règles budgétaires. Dès lors malgré tout son zèle à terminer ses vérifications avant le dépôt du projet budgétaire pour l'exercice suivant, ceci reste un travail ingrat.

De cette façon le Parlement, même s'il voulait le faire, ne peut tirer aucune conclusion du rapport de la Cour des Comptes et son rôle se borne tout simplement à sanctionner les deux comptes définitifs sans même les discuter.

Les deux comptes doivent être dressés avant le 1^{er} juillet et immédiatement remis à la Cour des Comptes aux fins de vérification, après le visa préalable du Contrôle local, qui joue le rôle (à la fin de l'année financière) de la commission extraparlamentaire française. Grâce à l'exercice du contrôle local (ses agents délégués) sur les ordonnancements, la Cour des Comptes se trouve à même de procéder pour ainsi dire immédiatement aux vérifications des comptes administratifs. Si au cours de ses vérifications, la Cour des Comptes découvre des erreurs ou des irrégularités, elle cherche à les rectifier en demandant les explications nécessaires aux divers ministres. Si ces irré-

gularités constituent en même temps une charge contre l'ordonnateur, elle demande aux tribunaux que des garanties soient prises pour dédommager le Trésor de toute perte. Néanmoins, la responsabilité de l'ordonnateur ne sera mise en jeu qu'au cas où le comptable poursuivi à titre principal, n'aurait pas pu indemniser le Trésor.

Les vérifications terminées, la Cour des Comptes, en séance plénière, doit rédiger son rapport au Parlement, dans lequel outre les résultats obtenus, elle doit signaler les irrégularités commises qu'elles soient rectifiées ou non.

Le Compte Définitif et le Compte Général des Finances accompagnés du rapport de la Cour des Comptes, sont retournés au Ministre des Finances qui doit les transmettre au Parlement en même temps que le projet du budget pour l'exercice suivant.

De cet exposé rapide de l'organisation et du mécanisme du contrôle judiciaire il résulte que le contrôle de la gestion des comptables est bien organisé, voire même excessif. En principe, ce sont eux aussi qui encourent la responsabilité pour toutes les irrégularités budgétaires ; la responsabilité de l'ordonnateur (secondaire) n'est que conditionnelle, à moins qu'il ne s'agisse de manœuvres dolosives et tombant sous le coup du Code pénal. Néanmoins cette inégalité de traitement n'a pas été sans présenter quelques avantages en ce qui concerne l'observation des prescriptions budgétaires. La lourde responsabilité qui pèse sur le comptable lui sert de titre pour s'opposer aux paiements de toutes les dépenses n'ayant pas une base légale, ou de n'y procéder qu'après la réquisi-

tion de l'ordonnateur, en se déchargeant de toute responsabilité. D'autre part, l'exercice du contrôle local constitue une meilleure garantie contre toute irrégularité dans le paiement des dépenses publiques. Pour que cette irrégularité soit possible, il faut qu'il y ait ou l'inexpérience des agents du Contrôle local, ou leur complicité avec l'ordonnateur et le comptable. Or ces faits sont rendus sinon impossibles, du moins très difficiles et par là ne se présentent que bien rarement. Aussi faut-il reconnaître que ce contrôle fonctionne d'une façon très satisfaisante.

Contrôle parlementaire en matière financière ⁽¹⁾

Il peut se produire de deux façons : régulièrement, à l'occasion de la loi de règlement du budget, et, accidentellement, lorsque la Chambre nomme une commission d'enquête dont l'examen doit porter soit sur un fait isolé, soit sur un ensemble de faits déterminés. Ce contrôle parlementaire résulte du droit qu'ont les Chambres de légiférer spontanément et de contrôler les actes des ministres. L'exercice de ce droit ne saurait en aucun cas constituer une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, puisque l'intervention des Chambres ne peut se produire qu'après l'accomplissement des actes à contrôler.

Le principe du contrôle financier du Parlement fut proclamé par la loi du 17 septembre 1791 : « L'Assemblée Nationale juge et approuve les comptes de la Nation ». Seulement, il ne pouvait recevoir son application à cause de l'ingérence du pouvoir législatif dans les affaires relevant de la compétence du pouvoir exécutif. Pour cela, il fallait attendre l'avènement de la Restauration, et ce fut la loi du 15 mai 1818 (art. 102) qui institua ce contrôle : « Le règlement définitif des budgets antérieurs sera à l'avenir l'objet d'une loi particulière qui sera proposée aux Chambres avant la présentation de la loi annuelle des finances. » Comme les deux autres contrôles, préventif et judiciaire, le contrôle parlementaire poursuit le même but qui est de s'assurer si ses décisions ont

(1) *Textes législatifs* : lois des 17 sept. 1791 et 15 mai 1818.

bien été exécutées conformément à la loi des finances. Seulement, à la différence des deux autres, ce contrôle va encore plus loin : le Parlement juge non seulement la régularité des dépenses, mais aussi il examine leur utilité, leur opportunité, soit le côté politique de la question.

Mécanisme de ce contrôle.

Les documents servant à éclairer l'opinion du Parlement sont les suivants : *a)* les comptes individuels des Ministres, le compte définitif des recettes et le compte général des finances ; *b)* le rapport et le procès-verbal de la commission extra-parlementaire ; *c)* les déclarations générales de conformité de la Cour des Comptes ; *d)* le rapport de cette dernière au Président de la République et *e)* l'exposé des motifs et le projet de loi de règlement des comptes. Pour faciliter les recherches, le Ministre des Finances doit s'efforcer que ce projet de loi de règlement soit techniquement élaboré de la même façon que l'a été le budget dont il s'agit de sanctionner l'exécution.

C'est à l'appui de ces documents que la Commission des Comptes doit guider ses recherches. Elle jouit en outre du droit de demander à la Cour des Comptes toutes les pièces justificatives qu'elle juge nécessaires à ses investigations. (Ce fut M. E. BROUSSE qui usa le premier de ce droit). De même elle peut adresser des demandes d'explications aux divers Ministres, ainsi que procéder à des enquêtes sur place. Son travail terminé, la Cour des Comptes doit rédiger son rapport à la Chambre où elle exposera non seulement les irrégularités commises mais aussi ses

vues sur les réformes à réaliser. Enfin, la Chambre passe à la discussion et au vote du projet de règlement. Le vote a lieu comme s'il s'agissait d'un budget ordinaire : on vote d'abord par article et puis sur l'ensemble.

Appréciation. — Le défaut de ce contrôle consiste dans sa tardiveté et dans le désintéressement complet du Parlement aux affaires d'un passé lointain qui en est la conséquence ¹. Aussi manque-t-il toujours le but qu'il se propose d'atteindre. Ce contrôle poursuit d'une part l'application des sanctions politiques contre les Ministres contrevenants et de l'autre, il vise à la réalisation des réformes jugées nécessaires : « le passé vient porter sa lumière sur l'avenir. » Ni l'un ni l'autre résultat ne peuvent être atteints à cause de l'intervention par trop tardive du Parlement. En réalité, jamais le règlement du budget de l'exercice expiré n'a pu servir de base aux prévisions budgétaires pour l'exercice suivant ; presque jamais, sauf peut-être sous la Restauration, un ministère n'a vécu les règlements du budget qu'il avait établis. Dès lors il n'est nullement étonnant que le Parlement en une seule séance, les bancs clairsemés, ait pu voter des règlements de budget tout entiers, comme pour les années 1871-2-3-4, sans qu'aucun orateur ait pris la parole.

Pour remédier à cet état de choses le seul moyen serait de confier à la Cour des Comptes l'exercice du

(1) Importance des retards :

1820-30	2 ans.
1830-60	3 ans.
1860-70	4 ans.
1870-90	8, 12 et 13 ans.
1890-1912	6, 7 et 8 ans.

contrôle préalable (portant sur les engagements des dépenses et l'émission des ordonnances de paiement), avec la possibilité pour le gouvernement d'user du droit de réquisition toutes les fois qu'il le juge nécessaire. De cette manière le Parlement sera prévenu à temps de toutes les irrégularités commises et pourra, en conséquence, prendre des dispositions qui s'imposent. Les retards dans les règlements définitifs du budget seront faciles à éviter et la liquidation du passé pourra pleinement préparer l'avenir.

2^e Pratique serbe.

Comme partout ailleurs, le contrôle parlementaire en Serbie est presque inexistant. Ceci tient d'abord au mutisme de la Cour des Comptes sur le fonctionnement des services administratifs, et secondo, au désintéressement du Parlement en ce qui concerne le passé. Il est vrai que les dispositions légales sur la date du dépôt du projet de loi de règlement sont strictement observées mais c'est fort peu de chose.

L'art. 136 de la loi du 6 mars 1910, dispose que le Parlement ne peut passer à la seconde lecture du budget pour l'exercice suivant, sans avoir statué au préalable sur la loi de règlement du budget de l'exercice passé. Et la Chambre vote le projet de loi du règlement sans le discuter. La loi est observée, et il n'en faut pas demander davantage.

Réformes et projets de réformes

Parmi les mesures qui ont été prises en vue du renforcement du contrôle parlementaire sur l'exécution des budgets et emprunts, citons d'abord quelques dispositions qui ont été insérées dans la loi des finances pour l'exercice 1921 et votées par le Sénat le 17 mars 1921.

Article 3. — « Tout décret, arrêté, mesure ou décision, pris par le Ministre ou par un fonctionnaire de l'Administration centrale, et ayant pour effet d'engager une dépense est soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées.

« En cas de refus du visa, il en est référé au Ministre des finances en même temps qu'au Ministre auprès duquel est détaché le contrôleur des dépenses engagées. »

Article 104. — « Il est interdit au Ministre de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les art. 1, 24 et 27 et qui ne résulteraient pas de l'application de la présente loi. »

Les Ministres ordonnateurs et le Ministre des finances seront personnellement responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus.

En réalité, cette loi des finances se borne tout simplement à reproduire les dispositions du décret de 1893 sur l'organisation du contrôle central administratif sur les engagements de dépenses.

Les modifications apportées aux règlements de la Chambre ont amené celle-ci à demander l'aide de la Cour des Comptes quant à la recherche de l'économie.

De cette manière, la Cour des Comptes voit ses attributions s'élargir d'une façon indirecte. Cette réforme pourra donner des résultats excellents à condition que l'examen des comptes de l'administration soit fait dans une époque très rapprochée de l'exécution du budget, sinon la Cour des Comptes ne pourra pas donner d'avis utiles, n'étant pas au courant des besoins des services administratifs.

Il y a aussi, une autre proposition de loi de M. de LASTEYRIE, déposée le 15 décembre 1920, et tendant à soumettre à l'autorisation préalable du Parlement les opérations de comptes des services spéciaux et à ordonner la publication d'un résumé périodique des recettes.

Pendant la guerre, les nécessités de la défense nationale ont servi de justification ou de prétexte à bien des pratiques d'une régularité contestable.

Aujourd'hui, la guerre est finie : il faut à tout prix faire disparaître ces services parasites qui, en marge du budget, ont vécu sur les ressources de la Trésorerie.

En attendant que ces services aient pu être supprimés, il n'est pas admissible qu'ils demeurent plus longtemps soustraits au contrôle du Parlement ; il est nécessaire que celui-ci puisse connaître leurs prévisions de recettes ou de dépenses, qu'il puisse examiner les conditions de leur fonctionnement.

En conséquence, toutes les opérations des comptes spéciaux devraient en principe être présentées à l'approbation préalable du Parlement dans la loi de finances de chaque exercice. Ces comptes seraient dotés de crédits qui, au moins pour les plus impor-

tants seraient répartis par chapitres ; ces crédits seraient utilisés par les administrations intéressées suivant les mêmes règles que les crédits budgétaires ordinaires.

On pourrait, d'autre part, établir un tableau donnant le résumé de toutes les opérations effectuées par le Trésor, à l'exclusion évidemment des simples mouvements de fond entre les comptables classés sous les rubriques suivantes : Budget ordinaire, budget extraordinaire, budget spécial des dépenses recouvrables, comptes spéciaux, opérations de trésorerie (emprunts, etc...) opérations d'ordre et diverses. Bien que ces dispositions soient excellentes en elles-mêmes elles ne seront pourtant pas suffisantes tant qu'on n'aura pas confié l'exercice du contrôle préventif à la Cour des Comptes ¹.

Notons enfin la proposition de loi de M. FLEURY-RAVARIN adoptée par la Commission des comptes de la Chambre le 13 octobre 1921 et relative à la réorganisation du contrôle par la Cour des Comptes. L'importance de cette réforme proposée consiste dans ce qu'elle tend à faire de la Cour des Comptes un vrai mandataire et associé du Parlement dans l'exercice du contrôle financier. Désormais, si cette proposition est adoptée par la Chambre, la Cour des Comptes pourra communiquer directement avec la Chambre et non pas comme jusqu'ici par l'intermédiaire

(1) Remarquons à ce propos que l'art. 137 de la loi du 6 mars 1900 ordonne au Ministre des finances serbe la publication mensuelle à l'Officiel de toutes les opérations budgétaires tant de recettes que de dépenses. Toutefois, l'obligation de publier les dépenses n'est pas de rigueur. Aussi, ne sont-elles publiées que très rarement, tandis que les recettes le sont d'une façon régulière.

du pouvoir exécutif. Sur ce point, cette proposition s'inspire très nettement des pratiques italienne et belge. La seconde caractéristique de la réforme proposée consiste dans ce qu'elle tend à éliminer l'élément administratif qui est aujourd'hui si largement représenté dans la Cour des Comptes. Cette disposition est très importante, car une fois que la Cour des Comptes se sera assurée le recrutement de techniciens, elle sera plus à même de terminer ses travaux en temps utile et dans de meilleures conditions.

Conclusion

De cette étude comparée, il résulte que l'exercice de l'initiative parlementaire a pour effet de bouleverser l'ordre et l'équilibre primitivement établis par le Ministre. Aussi est-il désirable que le parlement sache faire le sacrifice de son amour propre dans l'intérêt de la prospérité financière de l'Etat. Ce serait en même temps un moyen d'éviter les douzièmes provisoires qui n'ont que de mauvaises conséquences financières à tous les points de vue. Sur ce point, la pratique serbe ne laisse rien à désirer ni au point de vue législatif, ni au point de vue des mœurs parlementaires, la loi est venue plutôt consacrer une situation de fait ; aucune proposition de dépenses ne pourra émaner du Parlement.

Quant à l'exécution des mesures financières le gouvernement jouit d'une pleine liberté d'action dans le cadre des crédits budgétaires, sans toutefois que cette liberté puisse constituer un obstacle à l'établissement d'un contrôle préventif de la Cour des Comptes sur les engagements des dépenses. Sinon il y a une fausse interprétation du principe de la séparation des pouvoirs. Aussi, croyons-nous, le contrôle administratif des engagements des dépenses est tout à fait insuffisant pour cette raison que ni le Ministre des finances, ni son contrôleur délégué auprès des départements ministériels n'ont toujours l'autorité nécessaire pour s'opposer aux dépassements des crédits par divers ordonnateurs. L'exercice du contrôle préalable par la Cour des Comptes aurait encore cet avantage de lui permettre de suivre pas à pas l'exécution de ces mesures

financières et de terminer l'examen définitif des comptes publics avant le commencement de la nouvelle année financière. De cette façon, le contrôle serait beaucoup plus efficace et répressivement et préventivement, parce que les ordonnateurs sauraient que leur irrégularité, si elle peut se glisser, par hasard, sera découverte bien vite.

L'exercice du contrôle préalable par la Cour des Comptes ne saurait avoir pour effet de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Le droit de réquisition laisse au ministre ordonnateur le moyen de sauvegarder intacte sa responsabilité politique.

Encore faut-il rendre la Cour des Comptes un mandataire du Parlement dans l'exercice de son contrôle financier. C'est pour cette raison qu'il faut permettre à la Cour des Comptes de communiquer librement et directement avec le Parlement. Il est donc à désirer que la proposition de loi Fleury-Ravarin soit adoptée.

La pratique serbe marque sur ce point un pas en avant. Seulement, d'après la législation serbe les organes délégués de la Cour des Comptes sont associés à l'exercice du contrôle administratif attribué aux agents du ministre des Finances.

Il faudrait encore aller un peu plus loin et rendre la Cour des Comptes, de l'associé, un vrai titulaire du contrôle sur les engagements des dépenses.

Enfin, il faudrait aussi abréger la durée de la période complémentaire pour permettre à la Cour des Comptes de terminer ses travaux en temps utile.

C'est grâce à la courte durée de la période complémentaire que le Ministre des Finances a pu toujours terminer les comptes définitifs de l'exercice expiré et

les envoyer à la Cour des Comptes avant le 1^{er} juillet de l'année en cours. Malheureusement, les recherches des documents comptables perdus au cours de l'évacuation du territoire national ont empêché la publication des Comptes définitifs à partir de 1913. C'est pour cette même raison que l'apurement des Comptes définitifs des exercices postérieurs n'a pu être fait. Aussi, croyons-nous qu'il vaut mieux abandonner ces recherches et amnistier les comptes des exercices passés pour ne se tourner qu'à l'actualité et vers l'avenir.

En un mot, la question de la collaboration des pouvoirs en matière financière se réduit à la plus juste interprétation du principe de la séparation des pouvoirs.

Appendice

Situation financière de Serbie.

Il y a deux époques à envisager pour étudier la situation financière de mon pays, tant en ce qui concerne la dette publique qu'en ce qui concerne la situation budgétaire proprement dite. La première va jusqu'au 1^{er} décembre 1918, jour où fut réalisée notre unité nationale, et la seconde part de cette date.

I

Dette publique.

1. Première période (*Royaume de Serbie*).

Comprend les dettes contractées avant la guerre, aussi bien que celles qui ont été conclues au cours de la guerre elle-même.

(a) Dettes d'avant guerre.

		<i>En millions de dinars</i>	<i>Annuité</i>
1 Emprunt à lots 2 % 1881		33	1.459.400
2 Emprunt des mon- poles 1888		10	428.000
3 Emprunt de 4 % 1895 (converti)	325 292		15.081.400
4 Emprunt de 5 % 1902		60	3.300.000
5 Emprunt de 4 1/2 % 1906		95	4.800 000
6 Emprunt de 4 1/2 % 1909		150	7.500.000
7 Emprunt de 5 % 1913		250	13.550.000
TOTAUX	903.840.500		49.119.600

Ce chiffre des dettes d'avant-guerre n'est pas complet parce qu'il faudra y ajouter aussi une part de la dette ottomane grevant la Vieille Serbie et la Macédoine libérées par les guerres de 1912 et 1913. Le montant de cette part n'est pas encore connu, la guerre de 1914 ayant empêché la commission de terminer ce travail.

En automne 1915, la Serbie fut envahie et de ce fait le gouvernement de Corfou fut obligé de s'adresser à ses grands alliés pour les crédits nécessaires aux paiements des dépenses budgétaires. Le secours demandé fut accordé conjointement par la France et par l'Angleterre. Ce secours consistait dans un crédit mensuel de 9 millions (traitements de fonctionnaires) supporté moitié par la France moitié par l'Angleterre, et dans un crédit annuel de 42 millions destinés à payer les annuités de la dette publique. En outre, l'Entente accepta à sa charge l'entretien de l'armée serbe pour ce qui est du ravitaillement en munitions, en nourriture et en vêtement (la solde militaire et le traitement des officiers restèrent à la charge du budget serbe). Bientôt ces ressources se montrèrent insuffisantes, parce que le gouvernement devait secourir par l'intermédiaire de la Croix-Rouge les fonctionnaires restés dans le pays, et l'on fut obligé de s'adresser aux Etats-Unis. Ceux-ci firent deux avances (au total 12 millions de dollars) avec lesquelles la période des emprunts de guerre fut close. De sorte que le montant des dettes de guerre sous toutes les formes (en espèce et en ravitaillement de diverses sortes) ne dépassa pas le chiffre de 1.863.212.364. Voici comment se répartit ce chiffre :

•

(b) Dettes de guerre.

Les avances périodiques de la France et de l'Angleterre (en espèces)	781.324.036
Les avances périodiques de la France et de l'Angleterre (en nature) pour le ravitaillement de l'armée	1.049.728 328
Les deux avances Américaines à rai- son de 5,18 dinars le dollar	<u>62.000 000</u>
TOTAL	1.863.052.364

L'ensemble des dettes de guerre et d'avant-guerre (Royaume de Serbie) s'élèvent donc au chiffre de $1.863.212.364 + 903.810.500 = 2.767.022.864$.

Grâce à ces crédits et grâce aux excédents budgétaires qui n'ont pas cessé de s'augmenter à partir de 1904, la situation de la Trésorerie a été très satisfaisante pendant toute la durée de la guerre. Le compte définitif pour l'exercice 1916 s'est soldé par un excédent pour le Trésor. On augure les mêmes résultats pour les exercices 1917 et 1918. Les avances de la Banque Nationale ont été couvertes soit par l'or frais soit par les devises sur l'étranger. C'est ainsi que le « compte d'échange provisoire » devant relater ces opérations accuse au bilan du 30 juin 1914 le chiffre de 47.800.000 et au bilan du 30 juin 1918 le chiffre de 238,9 millions. Or chaque dinar-papier avancé par la Banque a été couvert par le dinar-or. Il en est de même en ce qui concerne les autres opérations du Trésor avec la Banque Nationale. Elles se sont toutes soldées par un actif pour l'Etat. Le montant de cet actif a été au 30 juin 1914 de 13,2 millions et au 30 juin 1918, la veille de la grande offensive sur le front de Salonique de 3,5 millions.

2. Seconde période, après le 1^{er} décembre 1918.

(Royaume Serbo-Croato-Slovène)

Pendant cette seconde période, plusieurs opérations d'emprunt ont été effectuées tant à l'étranger qu'à l'intérieur du pays, et dont le tableau se présente de la façon suivante :

(a) Dettes conclues à l'étranger.

1 Aux États-Unis (15 millions de dollars, à raison de 5,18 = 1 dollar)	77.700.000
2 Aux États-Unis (25 mil. à 5,18 = 1 doll.)	429.500.000
3 Au gouvernement français (emprunt devant servir de couverture à l'émission de nouveaux billets-dinars)	100.000.000
4 La France et l'Angleterre conjointement	50.000.000
TOTAL	337.200.000

(b) Dettes conclues à l'intérieur du pays.

5 Émission de bons-couronnes (335,484,655 couronnes, soit)	83.874.110
6 Émission des bons-dinars 6 % ces deux emprunts à court terme sont actuellement remboursés	20.245.000
7 Retrait de la circulation de couronnes autrichiennes a donné lieu à une re- tenue de 20 % sur le montant nomi- nal. (Cette retenue a produit 1 mil- liard de couronnes, soit)	250.000.000
8 Un emprunt a été émis tout récemment septembre-octobre	500.000.000
TOTAL	854.116.110

Ajoutons à cela le montant de la dette extérieure qui est de	337.200.000
TOTAL	1.211.316.110

Ajoutons encore que par un décret-loi (le Parlement a chaumé à cette époque-là à cause de l'obstruction alternative des radicaux et des démocrates) sur la suppression du régime féodal et la réforme agraire dans certaines provinces libérées, l'Etat s'est vu obligé d'accepter une nouvelle charge financière. Le montant de l'indemnité à payer aux seigneurs terriens s'est élevé à 195 millions de dinars, dont 65 millions payables en espèces jusqu'au 15 juin 1922 et le reste de 130 millions en obligations à court terme que le gouvernement devra émettre au courant de 1922 ¹. L'indemnité en espèces a été payée déjà depuis longtemps dans les circonstances suivantes : Le parti musulman très intéressé à la question avait un représentant au gouvernement et très loyalement avait collaboré à la Constitution jusqu'au jour où l'on devait voter sur l'ensemble de celle-ci. A ce moment-là il posa l'ultimatum au gouvernement de lui verser sur le champ cette indemnité en espèce sans quoi il quitterait le Parlement et rendrait le vote impossible faute de quorum. Quoique le procédé ne fût pas délicat, le gouvernement s'acquitta et la Constitution passa.

En résumé, le tableau de l'ensemble des dettes de toutes catégories (d'avant, pendant et d'après

(1) Pour établir le montant de l'indemnité à payer à chacun des seigneurs expropriés, on a fait une discrimination des fiefs d'après leur origine. Si le propriétaire actuel a acquis son fief d'après les procédés du code civil (vente, échange) l'indemnité est la plus forte. Elle sera, au contraire beaucoup moindre si le fief a été institué par une lettre-patente du Sultan ou des empereurs autrichiens. Enfin, si les titres font défaut et si le fief n'est fondé que sur une situation illégale, une « reprise sociale » en est effectuée.

Il est à remarquer que toutes ces opérations ont été faites dans un calme absolu.

guerre ; extérieures et intérieures) se présente de la façon suivante :

(a) Dettes d'avant guerre	903.810.500
(b) Dettes de guerre	1.863.212.364
(c) Dettes d'après guerre	1.211.316.140
TOTAL	3.978.338.974

A ce chiffre il faut ajouter les dettes de certaines provinces qui sous l'Autriche-Hongrie jouissaient d'une autonomie financière (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Slovenie, Dalmatie) et celles du Monténégro, soit au total 345 millions ; ainsi que les avances faites à l'Etat par la Banque Nationale, avances dont la plus grande partie fut faite dans ces trois dernières années. Ces avances se répartissent comme suit :

Bilan au 8 septembre 1921.

1 Compte de conversion de couronnes autrichiennes	1.202.361.440
2 Compte d'échange provisoire	369.986.796
3 Bons du Trésor escomptés pour constituer le fonds de roulement du budget	733.896.595
4 Avances extraordinaires garanties par les bons du Trésor	1.942.366.798
TOTAL	4.248.611.599

De sorte que la situation définitive des dettes publiques se présente de la façon suivante :

1 Dettes contractées par l'Etat	3.978.338.974
2 Dettes de provinces prises à la charge de l'Etat	345.000.000
3 Avances de la banque nationale	4.248.611.599
TOTAL	8.571.950.573

Sur ce chiffre reviennent à la dette flottante (sous toutes ses formes) 5.102.727.709, le reste qui s'élève à 3.469.222.864 constitue la dette consolidée.

Malheureusement, le chiffre que nous donnons ici n'est pas définitif. Le traité de St-Germain a obligé mon pays à prendre à sa charge une partie des dettes de l'ancienne Autriche-Hongrie. Le montant de ces dettes n'est pas encore fixé par la Commission des Réparations, mais beaucoup d'indices nous portent à croire que le chiffre en sera considérable.

Quelle est maintenant la conclusion qui se dégage de la lecture de ces chiffres. Sans prétendre que les solutions de divers problèmes par les hommes d'Etat soient exemptes de tout reproche, on ne peut affirmer qu'on aurait pu se tirer d'affaire à beaucoup meilleur marché. Aussitôt après sa formation le nouvel Etat s'est trouvé en face de problèmes d'une grande envergure réclamant une prompt solution (le retrait de la circulation de couronnes autrichiennes pour diminuer les effets de la contrebande monétaire, question agraire, pension des invalides de guerre, paiement des dommages de guerre). Or, la solution de toutes ces questions n'a pas été sans entraîner des sacrifices considérables pour le Trésor public. Malgré tout cela nous croyons que le fardeau de la dette publique est loin, même très loin de dépasser la faculté productive de ce pays. Qu'il nous soit permis de recourir de nouveau aux chiffres pour la démonstration de cette affirmation. A cet effet, nous allons faire une comparaison entre la France et la Serbie, en tenant compte de l'importance numérique de la population.

<i>Pays</i>	<i>Chiffre de la dette publique</i>	<i>Nombre d'habitants</i>	<i>Par tête</i>
France	330 milliards	40 millions	8 250 francs
Serbie	8 milliards	44 millions	607 dinars
	(flottante et consolidée)		

Il en résulte donc que le chiffre de la dette publique du Royaume de Serbie est presque insignifiant par rapport à l'œuvre accomplie (trois guerres successives couronnées de succès). Il est encore insignifiant par rapport aux forces productives du pays qui ont maintenant la possibilité de prendre leur plein essor grâce aux nouveaux débouchés économiques. A l'appui de ce que nous avançons, nous dirons encore ceci. Le projet du budget pour l'exercice 1922 réalise l'équilibre entre les dépenses et les recettes au chiffre de 6.257 millions. Donc, la différence entre le montant de la dette publique et le chiffre annuel du budget n'est que de 2.250 millions.

II

Budgets.

(a) Situation avant la réalisation de notre unité nationale.

Le dernier budget d'avant-guerre établi dans les conditions prévues par la loi fut celui de 1912. L'équilibre de ce budget fut réalisé au chiffre de 130 millions. La loi des comptes pour ce même exercice, soumise à la Chambre le 28 novembre 1913, accusait un excédent de recette de 4 millions $\frac{1}{2}$. Les dépenses de la guerre furent couvertes par un emprunt de 250 millions émis en 1913 au taux de 5 %.

Comme on était en pleine période de guerre le budget pour l'exercice 1913 ne fut pas dressé, mais le

budget antérieur fut prorogé au moyen de douzièmes provisoires (d'abord 4 puis les autres 8) avec certaines retouches à l'intérieur des chapitres concernant surtout les avancements.

Il en fut de même des quatre premiers douzièmes du budget pour l'exercice 1914 qui devaient être incorporés dans le budget général voté le 1^{er} avril de la même année. Ce budget accuse une augmentation considérable des dépenses et des recettes qui s'équilibrèrent au chiffre de 207 millions $\frac{1}{2}$. Cette augmentation est due à l'accroissement du territoire national par suite de la libération des provinces de la vieille Serbie et de la Macédoine.

Survint la guerre. Le budget de 207 millions ne pouvait pas servir aux dépenses de guerre et il fallait bien recourir aux crédits extraordinaires. Le premier crédit extraordinaire de 90 millions fut accordé par la loi du 29 juillet 1914 qui étendit en même temps les prérogatives du pouvoir exécutif pendant la durée de la guerre, comme nous l'avons déjà vu plus haut. Aux termes de l'art. 7 de cette loi ce crédit devait être couvert en partie (23 millions) par le prélèvement sur les fonds non utilisés de l'emprunt de 1909, en partie par le prélèvement sur les fonds de concours, sur les crédits (1913) non utilisés du Ministère de la Guerre et aussi par les bons du Trésor. Le second crédit extraordinaire de 110 millions fut voté par la loi du 12 novembre de la même année et devait être couvert par les prélèvements sur les mêmes sources financières.

A partir du 1^{er} janvier 1915 jusqu'en 1919 les budgets ne furent pas établis, et pendant tout ce laps de

temps nous nous trouvons en présence d'une quasi-prorogation du budget de 1914 et des crédits extraordinaires, dont voici la liste :

a)	Le crédit extraordinaire de 200 millions voté le 14 avril	1915
b)	» 250 » le 7 août	1915
c)	» 200 » le 30 nov.	1916

Cette dernière loi autorise en même temps le Ministre des Finances à mettre en circulation 40 millions de monnaie de billon (dont 30 millions en argent et 10 millions en nickel).

Depuis que le gouvernement fut établi à Corfou, le budget de l'Etat ainsi que les dépenses de l'entretien de l'armée furent alimentés, par les crédits des alliés dont nous avons déjà fait état précédemment

(b) Budgets à partir de 1919.

A partir de 1919 la situation budgétaire s'est considérablement modifiée. Comme l'unité nationale ne fut réalisée que le 1^{er} décembre 1918, il était impossible d'établir le budget pour l'exercice 1919, parce que l'administration centrale ne pouvait pas encore connaître l'étendue des obligations financières qui devaient lui incomber. Le mal fut encore aggravé par ce fait que les frontières politiques n'étaient pas encore établies. Il était donc naturel qu'on ait dû se résigner à vivre des expédients financiers pendant quelques mois, le temps de recueillir les éléments d'une évaluation approximative. C'est ainsi que le commencement de l'année financière fut reporté au 1^{er} juin.

1) Budget pour l'exercice 1919-1920.

Le statut politique des provinces incorporées a eu pour effet de modifier considérablement la physionomie des budgets antérieurs, tant en ce qui concerne les dépenses, qu'en ce qui concerne les recettes. En effet, bien que la libération de ces provinces fût la conséquence des victoires sur les champs de bataille les représentants de ces populations firent semblant, (telle était du reste la nécessité du moment) d'entrer librement dans le cadre du nouvel Etat. Dès lors il fut convenu (« Pacte de Zagreb ») que les provinces libérées garderaient leur statut politique tant que la constitution et les lois organiques ne seraient pas votées. Or, beaucoup de ces provinces jouissaient d'une autonomie financière qui se répercuta sur le système des recettes publiques existant. Le budget des recettes pour cet exercice, ainsi que pour les exercices suivants comporte deux sortes de recettes : celles qui étaient générales à tout le royaume et celles qui furent perçues en vertu de la législation locale. Voici comment se répartissent ces recettes :

a) *Recettes générales.*

- 1° Les droits de douanes ;
- 2° Les droits de consommation ;
- 3° Le gain sur le change (l'Etat s'est fait cambiste pour certaine catégorie de clients intéressants) ;
- 4° L'impôt sur le chiffre d'affaires ;
- 5° Les recettes de la Direction maritime.

b) *Recettes spéciales.*

- 1° Les Contributions de diverses sortes ;
- 2° Les Exploitations de l'Etat ;
- 3° Les recettes de provenances diverses.

Pour les raisons déjà indiquées les prévisions budgétaires pour l'exercice 1919-1920 étaient tout à fait insuffisantes de sorte qu'il fallait recourir aux crédits supplémentaires dont le montant fut aussi considérable par rapport aux prévisions établies. Voici le tableau de ce budget :

Dépenses (de toutes catégories)	1.558 millions.
Recettes	715 millions.
Soit un déficit de 843 millions à couvrir par l'emprunt.	

A ce chiffre il faut ajouter le montant (1 milliard) des crédits supplémentaires qu'on dut voter au cours de l'exécution budgétaire, de sorte que le montant total du déficit pour cet exercice s'élève à 1.843 millions. Pour couvrir ce déficit on a recours aux emprunts conclus tant à l'étranger qu'à l'intérieur du pays. Rappelons ces emprunts.

- 1° Ouverture d'un crédit par le gouvernement français auprès de la B. de France 100.000.000
 - 2° Un autre crédit consenti conjointement par la France et par l'Angleterre 50.000.000
 - 3° Aux Etats-Unis 125.000.000
 - 4° Emission de bons dinars 6 % et bons couronnes 4 % 104.000 000
 - 5° Un emprunt forcé pour une retenue de 20 % à l'occasion du retrait des couronnes de la circulation 250.000.000
- et le reste par le recours aux avances de la Banque Nationale.

2) Budget pour l'exercice 1920-1921.

Il présente une augmentation considérable des dépenses publiques même si l'on tient compte du chiffre du déficit budgétaire pour l'exercice expiré. Cet accrois-

sement des dépenses publiques est dû pour une faible partie aux besoins nouveaux, et surtout à la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie. Comme partout ailleurs, le recours fréquent aux avances de la Banque Nationale a eu pour effet deux conséquences en apparence assez contradictoires : l'augmentation du taux de l'escompte (restriction du crédit) d'une part, et l'affaiblissement de la valeur acquiesitive de l'argent, d'autre part. C'est pour cette même raison qu'on a dû en outre augmenter l'indemnité de la vie chère aux fonctionnaires de l'administration centrale, ce qui entraînera ainsi une charge lourde pour le Trésor. Voici comment se répartissent les dépenses de cet exercice par département ministériel :

1.	Direction suprême de l'Etat (comprenant : la Cour Royale, la Chambre, les arrérages de la dette publique, le service des pensions, la présidence du Conseil des Ministres, le Conseil de l'Etat, la Cour des Comptes, la Direction de la Cour Royale et la Grande Chancellerie).	963
2.	Ministère de la Justice	44
3.	— de l'Instruction Publique	158
4.	— des Cultes	12
5.	— de l'Intérieur	39
6.	— de l'Hygiène	69
7.	— des Affaires Etrangères	7
8.	— des Finances	703
9.	— de la Guerre et de la Marine	1.120
10.	— des Travaux Publics	105
11.	— des Communications	324
12.	— des Postes et Télégraphes	121
13.	— de l'Agriculture et des Eaux	56
14.	— des Forêts et Mines	106
15.	— du Commerce et de l'Industrie	16
16.	— du Ravitaillement et de la Reconstitution du pays	4
17.	— de la Politique Sociale	74
18.	— de la Réforme agraire	13
19.	— de la Constituante	454 000
20.	— Réserve budgétaire	20
TOTAL		3.994 millions.

(Ce budget a été établi à double étalon monétaire : dinars et couronnes. Chaque département ministériel comporte deux chiffres de dépenses : tant en dinars et tant en couronnes. Dans le tableau présent nous ne donnons que les totaux en dinars, après avoir transformé les couronnes en dinars suivant la proportion 1 : 4).

On constatera par la lecture de ces chiffres que le budget du Ministère de la Guerre absorbe à lui seul plus du quart de l'ensemble des dépenses. A cela il y a trois raisons : tout d'abord, parce que nous avons actuellement sous les drapeaux plusieurs classes de jeunes recrues que la guerre avait empêchés de faire leur service militaire à temps, secondo, parce qu'on avait procédé à la formation d'une flottille assez puissante dans les eaux du Danube et de la Sava, et troisièmement, parce que la population masculine n'a pas cessé d'être en excédent sur l'élément féminin ¹. A vrai dire, cette proportion fut rompue par suite de la guerre, mais les statistiques des naissances ainsi que le pourcentage des jeunes recrues montrent bien qu'il n'y a rien de changé à l'ancien état de chose, mais bien au contraire.

Ce budget n'a pas réussi à établir l'équilibre entre les recettes et les dépenses, mais l'écart n'est pas considérable malgré l'importance du chiffre des dépenses, comme on le verra au tableau suivant :

(1) M. Vouitch dans son ouvrage « *Les Principes de l'Economie Politique* » affirme que la Serbie est le seul pays où la population masculine a toujours été plus grande que la population féminine.

a) *Recettes générales.*

	En millions.
1. Droits de Douanes	402
2. Droits de consommation	429
3. Gain sur le change	90
4. Impôt sur le chiffre d'affaires	400
5. Recettes de la Direction maritime	611.000

b) *Recettes spéciales.*

1. Contributions (de toutes sortes)	2.116
2. Exploitation de l'Etat	725
3. Recettes diverses	18

TOTAL 3.883 millions.

Donc le déficit pour cet exercice (3994-3883) ne dépasse pas le chiffre de 111 millions que l'on doit couvrir par les opérations de Trésorerie. Cette amélioration dans les recettes publiques est due surtout à l'extension de la législation sur les monopoles aux nouvelles provinces qui en étaient exemptes, à l'augmentation des droits de douanes et à l'établissement de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Notons en passant que cet impôt a été établi uniquement dans le but fiscal et non pas dans le but économique de protéger les petites entreprises. La preuve en est c'est qu'il frappe nombre de gens comme le démontre l'importance de son chiffre. Les droits de douane accusent eux aussi un chiffre assez élevé, bien que les relations commerciales avec l'étranger aient été fort gênées par les brusques variations de notre monnaie nationale et par de nombreuses interdictions d'importations. Bien que les comptes définitifs ne soient pas publiés — ni arrêtés — depuis 1916 les statistiques mensuelles nous font croire que le rendement de ces droits atteindra le chiffre pré-

vu ou peu s'en faudra. On affirme aussi que le produit des diverses taxes a dépassé considérablement — deux, et trois fois même — le chiffre prévu, ce qui est un signe du progrès des transactions juridiques. Il n'en est pas de même en ce qui concerne les impôts directs. Comme partout ailleurs, ceux-ci ont causé de grandes déceptions; leur déficit est excessif. Toutefois il faut remarquer que ce déficit ne tient pas aux prévisions mal établies, ni à des causes économiques non plus. La preuve en est que le phénomène de l'abstention fiscale est plus accentué dans les provinces qui sont économiquement les plus prospères. Et c'est d'après le rendement des impôts qu'on peut le mieux se faire une idée à quel point la notion de l'Etat et du devoir public est développée chez les contribuables.

C'est ainsi que les provinces qui faisaient partie de l'ancien Royaume de Serbie répondent le mieux au devoir fiscal, bien qu'elles soient les plus éprouvées et relativement moins riches que les autres. Il est à regretter que les Serbes d'au-delà du Danube et de la Sava pensent s'être sacrifiés pour le bien public en affichant bien haut qu'ils sont les plus grands « serbisants ». Economiquement les plus aisés ils auraient pu très bien fournir des preuves sonnantes de leur patriotisme. Mais tel n'est pas le cas. On n'est pas plus heureux avec les Croates qui manifestent par là leur mécontentement de ce que leurs revendications restèrent isolées aux élections générales et qu'on se passa d'eux pour le vote de la Constitution. Maintenant ils se sont rendus compte que ce n'était pas là la meilleure façon de défendre leurs principes que d'abandonner la tribune parle-

mentaire et paraissent enclins à réintégrer les bancs de la Chambre.

Heureusement il y a lieu de croire que ce déficit fiscal ne sera que passager.

Après le vote de la constitution (le 28 juin 1921) on décida de rétablir l'ancien état de choses en ce qui concerne le commencement de l'année financière. Dès lors, comme le dernier exercice se terminait le 31 mai, il fallait procéder à l'établissement d'un budget pour la période qui restait à courir jusqu'au 31 décembre, soit 7 mois. Ce petit budget présente un caractère hybride : en ce qui concerne les dépenses on a procédé à une nouvelle évaluation de celles-ci, et quant aux recettes on a décidé la prorogation du budget pour l'exercice expiré. Voici ces chiffres :

a) DÉPENSES	3,526 millions
b) RECETTES	2.270 —
DÉFICIT	1.256 millions

Comme on le voit, ce petit budget accuse une augmentation considérable des dépenses par rapport au chiffre de dépenses du budget précédent et dont le montant était de 3.994 millions pour l'année toute entière. Cette augmentation des dépenses est due au relèvement des pensions militaires et de l'indemnité de la vie chère des fonctionnaires, ainsi qu'aux dépenses affectées à la reconstitution du pays. En ce qui concerne le déficit on espère qu'il sera beaucoup atténué par une augmentation normale de recettes et par une meilleure rentrée des impôts. Pour couvrir le restant du déficit on a procédé, à une nouvelle révision des tarifs douaniers, postaux et des tarifs de

chemins de fer, ainsi qu'à l'augmentation de diverses taxes. Il va sans dire que les opérations de Trésorerie ne seront pas exclues.

1.° Budget pour l'exercice 1922.

Bien que le budget ne soit pas encore voté, nous croyons pouvoir en dire quelques mots, d'autant plus qu'il est de coutume dans notre pratique législative de ne pas modifier le projet gouvernemental. L'ensemble des prévisions budgétaires présentées par différents ministères dépassait 8 milliards. Comme le chiffre parut excessif, M. KOUMANOUDI, Ministre des Finances insista vivement auprès de ses collègues pour qu'ils procédassent à une compression des crédits demandés et, en effet, cette compression eut lieu pour un chiffre de deux milliards.

Ce budget présente deux caractéristiques également importantes. D'abord, il réalise l'équilibre entre les dépenses et les recettes (au chiffre de 6.257 millions), et, secondo, il accuse une augmentation considérable tant des dépenses que des recettes. En réalité les deux faits s'expliquent de la même façon. Le vote de la Constitution a eu pour effet de supprimer l'autonomie financière des provinces libérées et d'établir l'unité de la législation fiscale. De cette façon l'activité du pouvoir central s'est trouvée beaucoup plus étendue ce qui n'a pas été sans augmenter les dépenses tout aussi bien que les recettes.

Ce budget mérite d'être signalé ici non seulement parce qu'il réalise l'équilibre entre les dépenses et les recettes, mais aussi à cause de son importance politique. En effet, il témoigne de la volonté sincère chez les gouvernants de rentrer dans la voie de l'ordre et

de la légalité, ce qui est une première condition de la prospérité financière d'un pays. Espérons que la fâcheuse période de décrets-lois (1919 et 1920 et partiellement 1921) sera close à tout jamais.

Il est encore trop tôt pour qu'on puisse se prononcer sur la situation budgétaire du nouvel Etat. Il faut attendre que les lois organiques soient votées et la division administrative opérée pour qu'on puisse se rendre compte exactement de l'étendue des obligations financières qui incomberont à l'Etat ¹. Toutefois, ceci ne nous empêche pas d'examiner la situation d'après le budget pour l'exercice 1922, d'autant moins que ce budget réalise l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Rappelons ici seulement que l'équilibre budgétaire est réalisé au chiffre de 6.257 millions.

Si nous divisons le chiffre des dépenses budgétaires par le nombre d'habitants (14 millions) nous obtenons 6.2547 : 14 = 447 dinars par habitant. En tenant compte, d'autre part, que les exploitations de l'Etat (y compris les monopoles) rapportent au budget presque un cinquième de l'ensemble des recettes publiques, soit un milliard en chiffre rond, il en résulte donc qu'il revient à chaque habitant 375 dinars des dépenses publiques ². Néanmoins, pour plus d'exactitude

(1) Il est à remarquer que la Nouvelle Constitution est nettement orientée dans le sens du régionalisme. Dans son art. 95 paragraphe 2, elle dit : « La division en régions est fixée par la loi selon les conditions naturelles; sociales et économiques sans que la population d'une région puisse dépasser 800 000 âmes.

(2) Exception faite des monopoles (tabac, sel, pétrole, allumettes, papier à cigarette, poudres et explosifs), les exploitations de l'Etat sont les suivantes : chemins de fer, postes et télégraphes, Crédit Foncier,

dans nos comparaisons nous retiendrons le chiffre précédent c'est-à-dire 447 dinars.

Si nous prenons maintenant en considération les chiffres budgétaires de l'Etat français et que nous procédons aux mêmes opérations, nous obtiendrons :

Budget ordinaire 25 milliards : 40 millions d'habitants = 625
Budget de dépenses recouvrables 15 milliards : 40 millions d'habitants = 375

TOTAL 1.000f.
par habitant

Mais il n'y a pas que le montant nominal des dépenses publiques dont il faille tenir compte. Il y a aussi la valeur acquisitive de l'argent qui doit entrer en ligne de compte. Or, à l'heure actuelle, l'unité monétaire serbe est approximativement cinq fois moins élevée que le franc français, ce qui veut dire que les 447 dinars ne font que 89,40 francs français. Donc en définitive, les dépenses budgétaires se répartissent de la façon suivante :

Pays	Nombre d'habitants	Chiffre de Dépenses budgétaire	Par tête en franc - en dinar
1) France	40 millions	40 milliards	1.000
2) Serbie	14 —	(6257m. de dinars) 1.251	89,40 (447dinars)

Quoique nous sachions très bien qu'en matière de finances publiques les calculs arithmétiques n'ont pas une valeur absolue, nous ne croyons pas quand même que cette comparaison puisse être dépourvue de loterie, imprimerie de l'Etat, forêts et usines, écoles d'agronomie, stations thermales, sans y compter les redevances foncières provenant de diverses exploitations concessionnaires, ni des biens immobiliers. — Remarquons à ce propos qu'avant la guerre les exploitations de chemins de fer de l'Etat n'ont jamais été déficitaires. Au contraire les bénéfices nets sont allés en augmentant :

EXERCICES	BÉNÉFICE NET	EXERCICES	BÉNÉFICE NET
1906	3.600.000	1909	5.543.000
1907	3.280.000	1910	5.733.000
1908	4.318.000	1911	6.731.000

toute suggestion (Malheureusement, faute de données sûres nous ne saurions dire sur les impôts plus que nous n'avons déjà fait un peu plus haut).

Il nous semble donc que les dépenses publiques du nouveau Royaume ne sont pas excessives, étant donné, d'une part, l'importance de la tâche accomplie et, de l'autre, la puissance productive du pays. Pour avoir une idée juste sur la situation financière de cet Etat, il faut tenir compte des grandes réformes sociales accomplies en fort peu de temps au milieu d'inextricables difficultés politiques (absence des frontières politiques de tous les côtés, état militaire, conflits incessants avec l'Italie, insuffisance des moyens de transports...) paralysant la vie économique... Malgré tout cela, la volonté de vivre du pays s'est le mieux manifesté par l'esprit de sacrifice de toutes sortes, par la discipline sociale et par la foi de la population dans la vie du nouvel Etat dont elle avait témoigné par son concours aux deux derniers emprunts et par le bon rendement des impôts sur les transactions juridiques.

C'est beaucoup, mais ce n'est pas tout. D'autres ou plutôt les mêmes problèmes sont encore à l'ordre du jour. Ces problèmes, on peut les ramener à trois : la question monétaire, la question des transports et celle du commerce extérieur.

Pour que ces problèmes puissent être résolus, la première condition est la conclusion d'un emprunt à l'étranger pour la construction du port adriatique et l'amélioration des moyens de transports. De cette façon on aboutira en même temps à corriger la balance commerciale et à réduire la circulation fiduciaire.

Vu et approuvé.

Le Président,

F. LARNAUDE.

Vu.

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur

de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Finances publiques et régime politique.	5
CHAPITRE I. — Questions de principe dans la préparation des mesures financières. Mesure financière et son contenu — Rôles respectifs du Parlement et du pouvoir exécutif — Le Budget — Elaboration du budget — Côté technique du budget — Incidents budgétaires — Crédits additionnels	33
CHAPITRE II. — Emprunts.	92
CHAPITRE III. — Droit budgétaire du Parlement pendant la guerre.	100
CHAPITRE IV. — Situation financière de la France et problèmes budgétaires.	109
CHAPITRE V. — Exécution des mesures financières. Réalisation des recettes — Paiement des dépenses — Ordonnancement — Trésor — Banque d'Emission au service du Trésor — Clôture du budget.	134
CHAPITRE VI. — Contrôle. Fondement du contrôle — Contrôle administratif — Contrôle concomitant — Contrôle judiciaire — Contrôle parlementaire.	164
Réformes et projets de réformes.	222
Conclusion.	226
Appendice — Situation financière de Serbie.	229

OUVRAGES PRINCIPAUX

- 1° Les traités classiques sur la science financière de : STOURM (R.),
LEROY-BEAULIEU, JÈZE et ALLIX (E.).
- 2° STOURM (R.). Le budget. 6^e édition 1909.
- 3° WAGNER (A.). Traité de la science des finances — Traduction
française. 4 volumes 1909-1913.
- 4° WAGNER (A.). Les Fondements de l'économie politique. 1904.
- 5° COLSON (G.). Cours d'économie politique. Tome III 1907.
- 6° CAUWÈS (Paul). Cours d'économie politique. Tome IV 1893.
- 7° LÉON SAY. Finances publiques. 4 volumes 1899.
- 8° LÉON SAY. Les finances de la France. 1896.
- 9° LÉON SAY. Dictionnaire des finances.
- 10° JÈZE. Le budget 1900.
- 11° JOSAT (J.). Ministère des Finances 1882.
- 12° NEYMATCK (Alfred). Finances contemporaines 1902.
- 13° DUMESNIL (M.-J.). Traité de la législation spéciale du Trésor
public en matière contentieuse 1881.
- 14° RÉMY (V.). Traité de la comptabilité publique 1894.
- 15° MARCÉ et GRIOLUT. Sur la comptabilité occulte 1881.
- 16° CAILLAUX (J.). Les impôts en France. 2 vol. 2^e édit. 1911.
- 17° LÉVY (R.-G.). Banques d'Emissions et Trésor public. 8^e édition
1912.
- 18° VUITRY (A.). Etudes sur le régime financier de la France
avant 1789. Paris 1878.
- 19° MARION (Marcel). Histoire financière de la France depuis 1715.
3 volumes 1914-1919.
- 20° M. D'AUDIFFRET. Système financier de la France. 1789 jusqu'à
1862. 6 volumes, Paris 1863-1871.

OUVRAGES PRINCIPAUX (SUITE)

- 21° CLAMAGERAN (J.-J.). Etudes politiques, économiques et financières. 1904.
- 22° PICOT (G.). Histoire des Etats Généraux. 2^e édition, 5 volumes Paris 1888.
- 23° CALMON (A.). Histoire parlementaire des finances de la Monarchie de juillet. 1895.
- 24° MOLLIN (Fr.-Nic.). Mémoires d'un Ministre du Trésor public. 3 volumes 1898.
- 25° DUCROQ (Th.). Etudes d'histoire financière et monétaire. Poitiers 1887.
- 26° STOURM (R.). Finances de l'ancien régime et de la Restauration. 1885.
- 27° STOURM (R.). Finances du Consulat. 1902.
- 28° NITTÉ (Fr.-S.). Principes de sciences des finances — Traduction française de M. WAHL. Paris 1904.
- 29° TODD (A.). Gouvernement parlementaire en Angleterre. 2 volumes. 1900.
- 30° C^{te} de FRANQUEVILLE. Le Gouvernement et le Parlement britanniques. 3 volumes. Paris 1887.
- 31° BESSON (Em.). Contrôle des Budgets en France et à l'étranger. Paris 1904.
- 32° PHILIPOVITCH. La Banque d'Angleterre au service de l'Etat.